

05/2015

ELÄKETURVAKESKUKSEN KATSAUKSIA

# Työeläkejärjestelmän kannalta keskeiset EU:n politiikka- ja lainsäädäntöhankkeet ja niiden valmistelu

Sari Alanko, Minna Levander, Rolf Storsjö, Samuel Rinnetmäki  
ja Niko Väänänen



**Eläketurvakeskus**  
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN



05/2015

ELÄKETURVAKESKUKSEN KATSAUKSIA

## Työeläkejärjestelmän kannalta keskeiset EU:n politiikka- ja lainsäädäntöhankkeet ja niiden valmistelu

Sari Alanko, Minna Levander, Rolf Storsjö, Samuel Rinnetmäki  
ja Niko Väänänen



**Eläketurvakeskus**  
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

**Eläketurvakeskus**

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin: 029 411 20

Sähköposti: etunimi.sukunimi@etk.fi

**Pensionsskyddscentralen**

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Telefon: 029 411 20

E-post: förnamn.efternamn@etk.fi

**Finnish Centre for Pensions**

FI-00065 ELÄKETURVAKESKUS, FINLAND

Telephone +358 29 411 20

E-mail: firstname.surname@etk.fi

Helsinki 2015

ISSN 1798-7474 (verkkojulkaisu)

## LUKIJALLE

Eläketurvakeskuksen (jatkossa ETK) strategiassa vuosille 2012–2016 yhdeksi painopiste-alueeksi on nostettu EU:n eläkepolitiikan seurannan kehittäminen. Vuonna 2012 ETK:ssa otettiin käyttöön uusi toimintamalli EU:n eläkepolitiikan seurantaan sekä tunnistettiin työ-eläkejärjestelmän kannalta keskeiset politiikka- ja lainsäädäntöalueet ja niiden ohjelmat. Työn tueksi valmistettiin muistio, josta ilmeni, mitä parhaillaan EU:ssa vireillä olevia asioita pitäisi ETK:ssa seurata, ja mikä on näiden asioiden valmistelun tilanne. Muistiosta tehtiin katsaus, joka ilmestyi ensimmäisen kerran helmikuussa 2013. Tuolloin päätettiin, että katsaus päivitetään aika ajoin jatkossakin. Tämä katsaus on päivitetty vastaamaan elokuun 2015 tilannetta.

Muistion kirjoitustyöhön ovat osallistuneet Sari Alanko (luku 15), Minna Levander (luvut 2 ja 6–14), Samuel Rinnetmäki (luku 16), Rolf Storsjö (luku 17) sekä Niko Väänänen (luvut 1–5). Tätä katsausta varten on haastateltu kehityspäällikkö Marjukka Hietaniemeä ETK:sta ja johtavaa ekonomistia Reijo Vannetta sekä erityisasiantuntija Janne Pelkos-ta TELA:sta.

## ABSTRAKTI

Katsauksessa on tarkasteltu eläkkeisiin liittyvien EU-asioiden valmistelua Suomessa ja yhteisötasolla sekä niitä vireillä olevia hankkeita, joilla on merkitystä työeläkejärjestelmän kannalta, ja joita Eläketurvakeskuksessa seurataan. Ensimmäisessä luvussa on kuvattu EU-asioiden valmistelukoneistoa Suomen valtionhallinnossa, ja työeläkejärjestelmän edustajien osallistumista tähän valmistelutyöhön. Luvussa 2 on kerrottu vastaavasti eläkepoliittisten asioiden valmistelusta EU-tasolla, ja työeläkejärjestelmän edustajien osallistumisesta työhön tällä tasolla. Asioiden valmistelu tapahtuu eri tavoin riippuen siitä, onko kyseessä lainsäädäntöasia vai poliittiseen yhteistyöhön ja seurantaan liittyvä asia. Poliittisten yhteistyöprosessien tarkoituksena ei useinkaan ole lainsäädännön aikaansaaminen vaan yhteisistä poliittisista tavoitteista sopiminen ja tavoitteiden toteutumisen seuranta. Keskeisiä poliittisia prosesseja työeläkejärjestelmän kannalta ovat jäsenvaltioiden talous- ja finanssipolitiikan seuraaminen osana eurooppalaista lukuvuotta sekä sosiaaliturvajärjestelmien uudistamiseen pyrkivä prosessi, jossa yhtenä tavoitteena on uudistaa jäsenmaiden eläkejärjestelmiä, niin että ne säilyvät taloudellisesti kestävinä väestön ikääntyessä, edistävät osaltaan korkean työllisyysasteen saavuttamista, vastaavat yhteiskunnassa tapahtuneisiin muutoksiin ja tarjoavat riittävät eläkkeet. Näiden poliittisten prosessien puitteissa tapahtuvia ajankohtaisia asioita on käsitelty luvuissa 3–5. Erityisesti jäsenmaiden talouspolitiikan seurantaa ja EU-tason valvontaa on uudistettu ja tehostettu monin tavoin viimeisten kahden vuoden aikana. EU-tason talous- ja sosiaalipolitiikan seurantamekanismeja kehitettäneen myös lähitulevaisuudessa.

Työeläkejärjestelmän kannalta merkittävimmän lainsäädäntökokonaisuuden muodostavat sosiaaliturvan koordinaatioasetukset, joiden tarkoituksena on turvata sosiaaliturvan säilyminen tilanteissa, joissa henkilöt liikkuvat jäsenmaasta toiseen. Tämän lainsäädäntökokonaisuuden valmistelua ja toimeenpanoa on selvitetty luvussa 2. Toinen laaja asiakokonaisuus koskee ns. yleishyödyllisiä palveluita, joihin EU:n kilpailulainsäädäntöä sovelletaan eri tavoin kuin muihin markkinoilla tarjottaviin palveluihin. Työeläkejärjestelmän asema yleishyödyllisenä palveluna on edelleen avoin. Siksi hankkeita, joissa jollain tavoin määritellään näiden palvelujen sisältöä, on tärkeää seurata Eläketurvakeskuksessa. Katsauksessa on käsitelty myös Euroopan komission antamaa direktiiviehdotusta EU-alueen yhteisestä rahoitustransaktioverosta, vaikka Suomi on jäänyt tämän hankkeen ulkopuolelle. Rahoitustransaktioverolla olisi suuri vaikutus työeläkevaroihin, koska vero kohdistuisi suoraan eläkevarojen hoitoon. Lisäeläkkeitä koskevia sääntelykokonaisuuksia (ns. IORP II -direktiivi ja lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä koskeva direktiivi) sekä lähettyjä työntekijöitä koskevan täytäntöönpanodirektiivin implementointia on tarkoitus seurata Eläketurvakeskuksessa mahdollisten heijastusvaikutusten takia, vaikka ne eivät suoraan koske Suomen työeläkejärjestelmää. Katsauksessa on lyhyesti käsitelty myös Solvenssi II -sääntelykokonaisuutta sekä komission aloitetta koskien vakuutustakuujärjestelmiä EU:ssa.

EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaan liittyvä sähköinen tiedonvaihto (EESSI), johon siirrytään lähivuosina, on edellyttänyt työeläkejärjestelmän osalta merkittävää työpanosta sekä lisännyt yhteistyötä kansallisten ja EU-tason toimijoiden kesken. EESSI-hankkeen toteutuminen tulee vaikuttamaan suuresti työeläkejärjestelmän toimeenpanoon niissä

tilanteissa, joissa henkilöt ovat työskennelleet eri jäsenvaltioissa. Työeläkejärjestelmän kannalta tärkeää on myös seurata Euroopan digitaali-strategian kehitystä sekä EU:n tietosuojalainsäädännön muutoksia.

## ABSTRACT

In this review, we look at the preparation of pension-related EU matters in Finland and at the EU-level. In addition, we review projects currently pending that may have an impact on the earnings-related pension system and which the Finnish Centre for Pensions monitors. The first chapter describes how EU matters are prepared within the Finnish state administration and how the representatives of the earnings-related pension system participate in this preparatory work. Chapter 2 details how pension policy issues are prepared at the EU level, and how the representatives of the earnings-related pension system participate in that work. Issues are prepared differently depending on whether they relate to legislation or political co-operation and supervision. The purpose of political co-operation processes is seldom to achieve legislative goals but, rather, to agree on joint policy objectives and to monitor that these objectives are achieved. From the perspective of the earnings-related pension system, one of the core political processes includes monitoring the Member States' economic and financial policies as part of the European Semester. Another such process is the reform of social security schemes, including pension systems. The reform is to make sure that the pension systems of the Member States' remain financially sustainable as the population ages. The pension systems also need to promote high employment levels, respond to societal changes and provide adequate pensions. Current events within these political processes have been dealt with in Chapters 3, 4 and 5. In particular, the EU-level follow-up and supervision of economic policies in Member States have been reformed and rationalized in many ways over the last two years. Methods to monitor EU level economic and socio-political follow-up mechanisms are also likely to be improved in the near future.

The area of legislation that is most significant to the earnings-related pension system relates to regulations on social security co-ordination. The aim of these regulations is to ensure that social security is preserved in cases where individuals move from one country to another. The preparation and implementation of this legislation is reviewed in Chapter 2. Another extensive area of legislation concerns so-called services of general interest. The competition rules of the EU are applied differently to these services than to other services offered on the market. The status of the earnings-related pension system as a service of general interest is still open. This is why it is important for the Finnish Centre for Pensions to follow projects that in one way or another determine the content of such services.

In our review, we also discuss the proposal of the European Commission for a directive on a common financial transaction tax within the EU area, although Finland does not participate in this project. The financial transaction tax would have a large impact on earnings-related pension funds, as the tax would be targeted directly at the management of pension funds. The Finnish Centre for Pensions will monitor the implementation of regulations concerning

supplementary pensions (the so-called IORP II directive and the directive on facilitating the acquisition and preservation of supplementary pension rights), as well as the enforcement of the implementation directive on posted employees for any reflective impact, although they do not directly concern the Finnish earnings-related pension system.

Our review also briefly reports on the Solvency II legislative programme and the European Commission's proposal for insurance guarantee schemes within the EU.

The electronic exchange of social security information for persons moving within the EU (called EESSI), which will be implemented in the next few years, has required a substantial work effort by the earnings-related pension system. It has also furthered co-operation between national and EU-level actors. The implementation of the EESSI project will have a great effect on the execution of the earnings-related pension system in situations where persons have been working in different Member States. From the point of view of the earnings-related pension system, it is also important to monitor the development of digital strategies in Europe, as well as changes to the data privacy legislation of the EU.



# SISÄLTÖ

<b>1</b>	<b>EU-asioiden valmistelu Suomessa</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>Eläkeasioiden käsittely EU-tasolla</b>	<b>12</b>
2.1	Koordinaatiolainsäädännön valmistelu	12
2.2	Eläkepoliittinen yhteistyö	13
<b>3</b>	<b>Talouspoliittinen yhteistyö</b>	<b>16</b>
3.1	Eurooppa2020-strategia ja eurooppalainen lukuvuosi	17
3.2	Maakohtaiset suositukset	19
3.3	Talouspolitiikkaa koskevat säännöt	20
3.4	Talouspolitiikan sanktiomenettely	22
3.5	Julkisen sektorin tilinpito	23
<b>4</b>	<b>Eläkepolitiikka osana sosiaalipolitiikkaa</b>	<b>24</b>
4.1	Sosiaalipolitiikan suhde muihin politiikkalohkoihin	25
4.2	Sosiaalisesta tilanteesta raportointi	25
<b>5</b>	<b>Eläkkeitä koskeva valkoinen kirja</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>Yleishyödylliset palvelut</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Rahoitustransaktioita koskeva varainsiirtovero (Financial Transaction Tax, FTT)</b>	<b>36</b>
7.1	Direktiivin sisältö ja tausta	36
7.2	Direktiivin mahdollinen vaikutus työeläkejärjestelmään	37
7.3	Direktiivin käsittelyn eteneminen ja sitä koskevat kannanotot	38
<b>8</b>	<b>Solvenssi II -direktiivin implementointi</b>	<b>40</b>
<b>9</b>	<b>Vakuutustakuujärjestelmiä koskevat hankkeet</b>	<b>41</b>
<b>10</b>	<b>IORP-direktiivin uudistaminen</b>	<b>42</b>
<b>11</b>	<b>Lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä koskeva direktiivi</b>	<b>44</b>
<b>12</b>	<b>EU-tason eläketietopalvelu</b>	<b>46</b>
<b>13</b>	<b>Lähetettyjä työntekijöitä koskevat direktiivit sekä pimeän työn ehkäisemistä koskeva hanke</b>	<b>47</b>
<b>14</b>	<b>Kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoon liittyvät direktiivit</b>	<b>49</b>
<b>15</b>	<b>EESSI ja muu koordinaatiolainsäädännön alainen sähköinen tietojenvaihto</b>	<b>51</b>
15.1	EESSI	51
15.2	Muu EU-koordinaatiolainsäädännön alainen sähköinen tietojenvaihto	54
<b>16</b>	<b>Euroopan digitaalist strategia</b>	<b>55</b>
<b>17</b>	<b>EU:n tietosuojalainsäädännön muutokset</b>	<b>57</b>
<b>LIITE 1</b>	<b>EU:n aloitteet jäsenvaltioiden toimien tueksi komission toimintasuunnitelmassa riittäviä, turvattu ja kestäviä eläkkeitä varten (Valkoinen kirja 16.2.2012)</b>	<b>62</b>

## KÄYTETYT LYHENTEET

AGS	Annual Growth Survey
AEIP	European Association of Paritarian Institutions
AKM	avoimen koordinaation menetelmä
Artikla 29 työryhmä	Article 29 Working Party (Tietosuojadirektiivin 95/46/EC artiklan 29 mukainen työryhmä)
AWG	Working Group on Ageing Populations and Sustainability
DAPIX-työryhmä	Working Party on Information Exchange and Data Protection
DG EMPL	Directorate-General Employment, Social Affairs & Inclusion
ECOFIN-neuvosto	Economic and Financial Affairs Council
EDP	Excessive Deficit Procedure
EDPS	European Data Protection Supervisor
EESSI	Electronic Exchange of Social Security Information
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EIP	Excessive Imbalance Procedure
EKP	Euroopan keskuspankki
EMCO	Employment Committee
EMU	Economic and Monetary Union
EPC	Economic Policy Committee
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
ESIP	European Social Insurance Platform
ESPN	European Social Policy Network
ETSK	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea
FTT	Financial Transaction Tax
IORP-direktiivi	Directive 2003/41/EC on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISA-ohjelma	International Solutions for European Public Administration
ISG	Social Protection Committee's Indicators' Subgroup
MIP	Macroeconomic Imbalance Procedure
NSR	National Social Report
PEPP	Pan-European Personal Pension Product
PEPPOL-hanke	Pan-European Procurement Online
PSI-direktiivi	re-use of Public Service Information
RESAVER	Retirement Savings Vehicle for European Research Institutions
SEUT	Euroopan Unionin toiminnasta tehty sopimus
SGI	Service of General Interest
SGEI	Service of General Economic Interest
SSGI	Social Service of General Interest
SPC	Social Protection Committee
SPC-WG-AGE	Social Protection Committee's Working Group on Ageing
STORK-projekti	Secure Identity Across Borders
TSTK-neuvosto	työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto
TVT	tieto- ja viestintätekniikka
VTV	valtiontalouden tarkastusvirasto

## 1 EU-asioiden valmistelu Suomessa

Suomessa päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. Asioiden hajautetusta valmistelusta johtuen tarvitaan EU-asioiden yhteensovitusjärjestelmää. Sen tarkoituksena on varmistaa, että Suomessa on yhteen sovitettu ja Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia vastaava kanta kaikkiin EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden eri käsittelyvaiheissa. EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmään kuuluvat toimivaltaiset ministeriöt, EU-ministerivaliokunta ja EU-asioiden komitea sekä sen asettamat EU-jaostot. Valtioneuvoston EU-sihteeristö toimii EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä. Myös Suomen EU-edustusto **Brysselissä** osallistuu EU-asioiden valmisteluun.

**Hallituksen EU-ministerivaliokunta** kokoontuu viikoittain käsittelemään poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittäviä ajankohtaisia EU-asioita. Ministerivaliokunnassa sovitaan Suomen toimintalinjat muun muassa kaikkiin Euroopan unionin neuvoston virallisiin ja epävirallisiin kokouksiin. Ministerivaliokunnan puheenjohtaja on pääministeri.

**EU-asioiden komitea** toimii neuvoa-antavana ja sovittelevana elimenä EU-asioiden yhteensovittamisessa. Se kokoontuu viikoittain käsittelemään laajakantoisia ja useita ministeriöitä koskevia EU-asioita sekä asioita, joista jaostokäsittelyssä ei ole päästy yksimielisyyteen. Lisäksi komitea käsittelee EU:n tuomioistuin- ja valvonta-asioita sekä tekee EU:n toimielimiin lähetettäviä kansallisia asiantuntijoita koskevat nimittämis päätökset.

EU-asioiden komiteassa on edustus kaikilla ministeriöillä, tasavallan presidentin kanslialla, oikeuskanslerin virastolla, Suomen Pankilla ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksella. Ministeriöiden edustajina ovat yleensä kansliapäälliköt, joille kullekin on nimetty varajäsen. EU-asioiden komitean puheenjohtajana on valtioneuvoston EU-sihteeristön päällikkö (EU-asioiden valtiosihteerin).

EU-asioiden komitea on asettanut yhteensä **35 sektorikohtaista valmistelujaostoa**. Jaostojärjestelmä on EU-asioiden virkamiesvalmistelun perusrakenne. EU-jaostoissa puheenjohtaja ja sihteeri ovat yleensä toimivaltaisesta ministeriöstä. Jaostot voivat kokoontua suppeassa virkamieskokoonpanossa tai laajassa kokoonpanossa. Suppeaan kokoonpanoon kuuluu toimivaltaisten ministeriöiden virkamiesten lisäksi muiden ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajia. Laajassa kokoonpanossa toimivaan jaostoon kuuluu myös etujärjestöjen ja muiden intressitahojen edustajia. Kussakin jaostossa on myös edustaja valtioneuvoston EU-sihteeristöstä ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksesta. Jaostot kokoontuvat vaihtelevasti tarpeen mukaan.

Eläketurvaan liittyviä asioita käsitellään EU-jaosto 25:ssä (sosiaaliasiat), EU-jaosto 27:ssä (henkilöiden liikkuvuuteen liittyvät sosiaaliturvakysymykset) ja **EU-jaosto 16:ssa** (vakuutuspalvelut). ETK:lla on edustajat kahdessa ensimmäisessä samoin kuin TELA:lla, mutta vakuutuspalveluja valmistelevalle jaostolle ETK:lla ei ole edustajaa. Siinä työeläkealaa edustaa TELA.

**EU-jaosto 25** kokoontuu nykyisin 6–7 kertaa vuodessa valmistelevaan ensisijaisesti työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvostossa (jäljempänä TSTK-neuvosto) käsiteltäviä asioita. Jaostossa keskustellaan myös sosiaalisen suojelun komiteassa

(SPC) käsiteltävistä asioista ja jaoston jäsenille jaetaan valmisteluasiakirjat ja kokousraportit yleensä sekä SPC:n että neuvoston kokouksista. Kokousten välillä käytetään kirjallista kommentointimenettelyä. Jaosto on ollut keskeinen tiedonsaantikanava kaikista EU:ssa vireillä olevista sosiaalipoliittisista hankkeista. Jaosto kokoontuu laajassa kokoonpanossa, ja siinä on STM:n lisäksi edustajat muun muassa TEM:stä, VM:stä, valtioneuvoston EU-sihteeristöstä, työmarkkinajärjestöistä, KELA:sta, SOSTE:sta, ETK:sta (Niko Väänänen) ja TELA:sta (Janne Pelkonen).

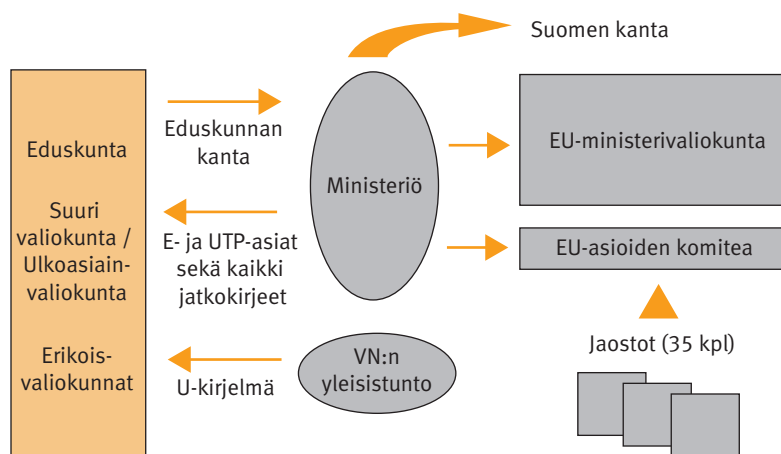
**EU-jaosto 27:ssä** käsitellään henkilöiden liikkuvuuteen liittyviä sosiaaliturvakysymyksiä. Jaosto kokoontuu nykyisin noin kuusi kertaa vuodessa ja siellä käsitellään TSTK-neuvostossa käsiteltäviä asioita henkilöiden liikkuvuuden ja sosiaaliturvan koordinaatiota koskevien kysymysten osalta. Kokouksessa myös valmistellaan sosiaaliturvan yhteensovittamista käsittelevässä hallintotoimikunnassa (jäljempänä hallintotoimikunta) käsiteltäviä asioita sekä keskustellaan hallintotoimikunnan tekemistä linjauksista. Jaoston puheenjohtaja on STM:n vakuutusosastolta Essi Rentola. Jaostossa on laajassa kokoonpanossa STM:n lisäksi edustajat TEM:stä, VM:stä, valtioneuvoston EU-sihteeristöstä, Työttömyyskassojen yhteisjärjestöstä (TYJ), Kuntaliitosta, Kelasta, TVL:stä, ETK:sta (tällä hetkellä Minna Levander) ja TELA:sta (Janne Pelkonen). Lisäksi jaostossa ovat edustettuina työmarkkinajärjestöt.

**Valtioneuvoston EU-asioiden osasto** vastaa EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmän toimivuudesta ja toimii EU-ministerivaliokunnan sihteeristönä sekä EU-asioiden komitean puheenjohtajana ja sihteeristönä. Lisäksi EU-asioiden osasto on edustettuna kaikissa valmistelujaostoissa. EU-asioiden osaston tehtäviin kuuluvat lisäksi Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelut, EU:n yleiseen kehittämiseen ja institutionaalisiin kysymyksiin liittyvät tehtävät, toimintaohjeiden välittäminen EU-edustustolle yhdessä vastuuministeriöiden kanssa, EU-asioiden yhteensovittamista ja valmistelua koskevien menettelytapojen kehittäminen, sellaiset EU-asiat, jotka eivät kuulu muulle ministeriölle, tiedonkulun varmistaminen Suomen EU-edustuston ja kansallisten viranomaisten välillä sekä osallistuminen valtioneuvoston EU-koulutukseen, EU-viestintään ja EU-asiakirjahallinnointiin.

**Eduskunta** osallistuu EU:ssa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. EU-asiat käsittelee eduskunnassa **suuri valiokunta**, jolle erikoisvaliokunnat antavat lausuntoja. EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa. Eduskunta käsittelee kuitenkin vain sen toimivaltaan kuuluvat asiat eli lainsäädäntöön liittyvät hankkeet. Siltä osin kuin sosiaali- ja eläkepolitiikan koordinaatiossa ja yhteistyössä ei ole kyse lainsäädännöstä asiat annetaan eduskunnalle tiedoksi, mutta se ei osallistu varsinaisesti näiden asioiden valmisteluun.

**Kuvio 1.**

*EU-asioiden valmistelu Suomessa.*



Lähde: Valtioneuvoston kanslia 2015.

## 2 Eläkeasioiden käsittely EU-tasolla

EU:n **komissiossa** eläketurvaan liittyviä asioita käsitellään etupäässä työllisyys- ja sosiaali-asioiden pääosastolla ja talous- ja finanssiasioden pääosastolla, mutta myös muun muassa sisämarkkina- ja palveluasioista vastaavalla pääosastolla, kun on kyse sen toimialaan kuuluvista asioista. Komissiolla on lakien ehdottamisessa aloiteoikeus. Lainsäädäntöasiat käsitellään perussopimuksen mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Euroopan unionin **neuvosto** (jatkossa neuvosto) valmistelee lakiesityksiä ja -muutoksia, hyväksyy uutta lainsäädäntöä ja koordinoi eri politiikkalohkoja. Neuvostossa jäsenvaltioita edustavat ministerit, joilla on valtuudet tehdä päätöksiä hallitustensa puolesta.

**Parlamentti** neuvottelee toimivaltaansa kuuluvasta EU-lainsäädännöstä ja hyväksyy säädökset yhdessä neuvoston kanssa.

### 2.1 Koordinaatiolainsäädännön valmistelu

Ns. koordinaatiolainsäädäntö eli EU:n sosiaaliturva-asetukset on hiljattain uudistettu 1.5.2010 voimaan tulleilla asetuksilla 883/2004 ja 987/2009. Asetuksia kuitenkin kehitetään jatkuvasti, jotta ne pystyvät vastaamaan eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen kehityksestä tuleviin haasteisiin. Asetuksilla ja niiden uudistamisella on aina perustavoitteena henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistäminen EU-maiden välillä. Euroopan Unionin tuomioistuin, EU-lainsäädännön ylimpänä tulkitsijana, myös osaltaan vaikuttaa sosiaaliturva-asetusten kehittämiseen antamiensa ratkaisujen kautta: tuomioistuimen ratkaisut vaikuttavat asetusten säännösten tulkintalinjauksiin ja ratkaisujen sisällön perusteella myös asetusten säännöksiä voidaan joutua muuttamaan. Työeläkejärjestelmän ja ETK:n lakisääteisten tehtävien kannalta koordinaatiolainsäädäntö on erittäin keskeisessä asemassa ja siinä tapahtuvat muutokset edellyttävät yleensä välittömiä toimenpiteitä toimeenpanossa kuten soveltamisohjeiden antamista, tiedottamista ja kouluttamista sekä tietojärjestelmien kehittämistä.

EU:n sosiaaliturva-asetusten muutokset, kuten yleensäkin EU-lainsäädännön valmistelu, edellyttää sitä, että komissio tekee esityksen neuvostolle lainsäädännön muuttamisesta. EU:n sosiaaliturva-asetuksia koskee ns. yhteispäätösmenettely, joka Lissabonin sopimuksen myötä on nimetty tavalliseksi lainsäätämisyjärjestykseksi. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä päätöksen tekevät neuvosto ja parlamentti yhdessä komission esityksestä.

Sosiaaliturva-asetuksien kehittämisestä komissiossa vastaa työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosasto (DG Employment, Social Affairs and Inclusion). Nykyään merkittävä rooli asetusten kehittämisessä on myös sosiaaliturvan yhteensovittamista käsittelevällä hallintotoimikunnalla (jäljempänä hallintotoimikunta). Hallintotoimikunnassa käsitellään myös aloitteet koskien EU:n sosiaaliturva-asetusten muutoksia. Hallintotoimikunnassa ovat edustettuna kaikki jäsenvaltiot ja sen sihteeristönä toimii työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosaston virkamiehiä. Hallintotoimikunnassa käsiteltäviä ehdotuksia asetuksen muutoksiksi tekevät sekä komissio että jäsenvaltiot. Muutosehdotusten etenemiseen voidaan siis merkittävästi vaikuttaa hallintotoimikunnan kautta. Hallintotoimikunta tekee myös soveltamislinjauksia asetusten sisällöstä antamiensa päätösten ja suositusten kautta.

Hallintotoimikunnassa ovat edustettuina jäsenvaltioiden hallitusten edustajat asiantuntijoiden avustamina. Varsinaiset jäsenet tällä hetkellä hallintotoimikunnassa ovat STM:stä Essi Rentola ja Marja-Terttu Mäkiranta.

Koordinaatiolainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ETK on pyrkinyt vaikuttamaan lainsäädännön kehittämiseen ja siihen liittyviin tulkintakysymyksiin. ETK:sta on osallistuttu asiantuntijana neuvoston kokouksiin, jos STM on koordinaatiolainsäädäntöä käsitelleissä kysymyksissä pitänyt ETK:n asiantuntemusta tarpeellisena. Tämän lisäksi on tehty STM:lle taustatyötä koordinaatiolainsäädännön kehittämishankkeissa. ETK:n lakioistolta osallistutaan nykyisin asiantuntijana komission yhteydessä toimivan **hallintotoimikunnan** kokouksiin varsin usein. ETK:sta myös osallistutaan jäsenenä erilaisiin hallintotoimikunnan asettamiin ad hoc -työryhmiin sekä EESSI-hankkeeseen (ks. kohta 15) että muihin asioihin liittyen.

Koordinaatiolainsäädäntöön liittyviä tietojen käsittelyä koskevia toimeenpanoratkaisuja ja teknisiä kysymyksiä käsitellään hallintotoimikunnan yhteydessä toimivassa **teknisessä toimikunnassa**. Teknisessä toimikunnassa, samoin kuin hallintotoimikunnassa, on kaksi edustajaa kustakin jäsenvaltiosta. ETK ja Kela ovat jäsenenä teknisessä toimikunnassa. ETK:n jäsen on Sari Alanko.

## 2.2 Eläkepoliittinen yhteistyö

EU:n ja jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä eläkejärjestelmien uudistamiseksi päätettiin Tukholman Eurooppa-neuvostossa maaliskuussa 2001. Unionilla ei ole suoraa toimivaltaa eläkepolitiikan osalta, joten tämän politiikkalohkon kehittämiseksi käytetään ns. **avoimen koordinaation menetelmää (AKM)**. Menetelmällä tarkoitetaan, että EU-tasolla sovitaan yhteiset tavoitteet politiikan alalla. Kansallisella tasolla laaditaan kansalliset strategiat siitä, miten tavoitteet jäsenvaltiossa toteutetaan. Tuloksista raportoidaan jäsenvaltioille ja komissiolle. Tällöin AKM:n puitteissa tapahtuu tietojen vaihtoa ja vertaisoppimista. Seurannan tuloksista kerrotaan Eurooppa-neuvostolle, joka voi tulosten perusteella ohjata toimintaa haluamaansa suuntaan. Yhteistyöhön osallistuvat keskeisesti kansalliset ja komission virkamiehet ja neuvosto. Koska kyseessä ei ole lainsäädäntötyö, eduskunta ja Euroopan parlamentti eivät osallistu tähän yhteistyöhön, mutta ne pidetään siitä hyvin informoituina.

Eläkepoliittisen yhteistyön kannalta keskeiset toimielimet EU-tasolla ovat **talouspoliittinen komitea (EPC)**, **sosiaalisen suojelun komitea (SPC)** ja **työllisyyskomitea (EMCO)**, jotka ovat neuvoston asettamia ja alaisia. Luonteeltaan ne ovat neuvoa-antavia (ks. kuvio 2). Niissä on kaksi edustajaa jokaisesta jäsenmaasta ja komissiosta. Komiteoiden sihteeristö toimii komissiossa. Ne valmistelevat jäsenmaiden talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikkojen koordinointiin liittyvät asiat joko neuvoston tai komission toimeksiannosta tai omasta aloitteestaan toimivaltansa mukaisesti.

Esimerkiksi EPC osallistuu EU2020-strategian puitteissa annettavien talouspoliittisten maakohtaisten suositusten muotoiluun (hyväksytään neuvostossa) ja laatii eläkejärjestelmien taloudellista kestävyyttä koskevat selvitykset.

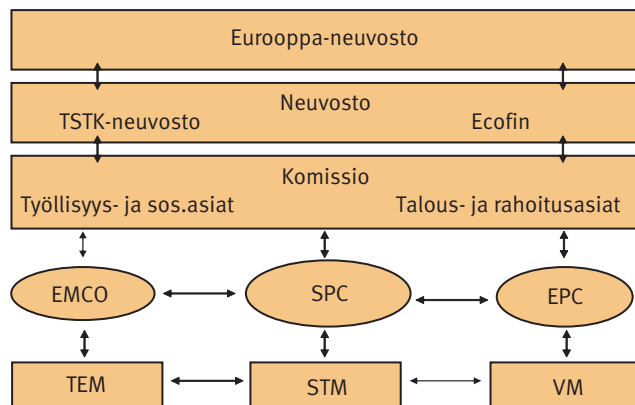
SPC puolestaan laatii eläketurvan riittävyttä koskevat selvitykset ja osallistuu sosiaalipoliittisten maakohtaisten suositusten muotoiluun, se myös kommentoi muutenkin EU2020-

strategian sosiaalipoliittisia näkökohtia. Eläkepoliittisella yhteistyöllä on kytkentöjä myös jäsenmaiden ja unionin työllisyyspolitiikkojen koordinointiin. Työllisyyskomitea (EMCO) osallistuu tähän työhön (ks. kuvio 2).

Komiteat ovat asettaneet pysyviä ja tilapäisiä alatyöryhmiä erityisiä tehtäviä varten. Eläkepoliittisen yhteistyön kannalta tärkeä EPC:n alatyöryhmä on **'Working Group on Ageing Populations and Sustainability' (AWG)**, joka muun muassa laatii muutaman vuoden välein arvioita ikääntymisen aiheuttamista julkisten menojen kasvusta jäsenmaissa. Uusin arvio valmistui toukokuussa 2015. ETK:n suunnitteluosasto (Kaarlo Reipas) osallistui Suomea koskevien tietojen toimittamiseen tätä työtä varten. SPC:n pysyvä alatyöryhmä on **'Indicators' Sub-Group (ISG)**, joka valmistelee ja kehittää indikaattorit ja tuottaa niiden avulla tietoa, jolla arvioidaan muun muassa yhteisten sosiaaliturvaa koskevien tavoitteiden saavuttamista. ETK:n suunnitteluosastolta (Marjukka Hietaniemi) on työryhmän varajäsen eläkkeitä koskevien indikaattoreiden osalta. Toinen tällä hetkellä työskentelevä ad hoc -työryhmä on SPC-AGE, joka on valmistellut muun muassa eläkkeiden riittävyyttä koskevan raportin. Työ valmistuu syksyllä 2015. Työryhmässä oli ETK:n edustaja SU-osastolta (Marjukka Hietaniemi). Aiempi raportti samasta aiheesta ilmestyi keväällä 2012.

#### Kuvio 2.

Eläkepoliittinen yhteistyö EU:ssa.



Komissio on koonnut eri jäsenvaltioiden ja joidenkin muiden valtioiden riippumattomista asiantuntijoista (EEA/EFTA-maat, hakijamaat ja potentiaaliset hakijamaat, yht. 34 maata) verkoston (**ESPN<sup>1</sup>-verkosto**), jonka jäsenet raportoivat vuosittain oman maansa sosiaaliturvan kehityksestä koskien ennen kaikkea EU-tason yhteistyöalueita, eläke-, terveys- ja pitkäaikaishoidon kehittämistä sekä sosiaalisen inklusion alueella tapahtunutta kehitystä. Näitä koskevaa kansallista keskustelua sekä akateemista ja muuta aiheita koskevaa tutkimusta. Verkoston jäsenet arvioivat myös talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan koordinaatioon liittyviä maaraportteja ja niissä esitettyjen tavoitteiden toteutumista osana Eurooppa2020-strategiaa. Suomen asiantuntijat verkostossa ovat Olli Kangas ja Laura Kallioma-Puha KELAsta.

1 European Social Policy Network.



EU-tason sosiaalivakuutuslaitosten edunvalvonta- ja yhteistyöjärjestö on **European Social Insurance Platform (ESIP)**. ETK on sen jäsen. ESIP:n yleiskokous ja komiteat koontuvat neljästi vuodessa. Kokousten välillä järjestetään tarvittaessa kirjallisia äänestyskirjoituksia ESIP:n kannanotoista EU:ssa vireillä oleviin asioihin. Järjestön jäsenenä on 37 sosiaalivakuutuslaitosta 17:sta Euroopan maasta. ETK:n edustaja (Niko Väänänen) toimii jäsenenä eläkepoliittisessa komiteassa. ETK:n edustaja (johtaja Riitta Korpiluoma) osallistuu ESIP:n työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden komitean työhön.

TELA toimii työmarkkinasopimuksiin perustuvien eläkejärjestelmien EU-tason edunvalvonta- ja yhteistyöorganisaatiossa **AEIP:ssä**. TELA:n toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes on yhdistyksen hallituksen jäsen.

### 3 Talouspoliittinen yhteistyö

EU:n talouspoliittinen yhteistyö tiivistyi huomattavasti talous- ja rahaliiton (jatkossa EMU) perustamisen myötä. Sitä koskevat säädökset otettiin Maastrichtissa vuonna 1992 solmittuun perussopimukseen. EMU:a koskevat määräykset koskevat lähtökohtaisesti kaikkia jäsenmaita.<sup>2</sup> Tarkoitus on, että maat liittyvät kolmanteen vaiheeseen sitä mukaa, kun ne täyttävät sitä koskevat ehdot. Nämä ehdot koskevat inflaation tasoa (lähellä kolmen parhaan maan hintavakautta), julkisen talouden alijäämää (ei yli kolmea prosenttia BKT:stä), valtion velkaa (ei yli 60 prosenttia BKT:stä), pitkän aikavälin korkotasoa ja rahan arvon vakautta.<sup>3</sup> Kesäkuussa 2015 euromaita on 19.

Osa **Maastrichtin sopimuksen** jälkeen annetuista säädöksistä ja viimeaikoina tehdyistä poliittisista sopimuksista koskee vain näitä kolmannessa vaiheessa jo olevia euromaita. Euroopan keskuspankki ja Euroopan keskuspankkijärjestelmä perustettiin, kun 11 ensimmäistä maata siirtyi EMU:n kolmanteen vaiheeseen vuonna 1999. Euromaiden rahapolitiikka siirtyi tällöin Euroopan keskuspankille. Vastuu talouspolitiikasta jäi jäsenvaltioille, ja jäsenmaiden talouspolitiikkojen koordinaation merkitys kasvoi. Talouspolitiikkojen koordinointi koskee, erikseen mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta, kaikkia jäsenmaita, ja kaikilla jäsenmailla on myös edustajansa Euroopan keskuspankissa (jatkossa EKP). Neuvostossa euron ulkopuolisilla mailla ei ole äänivaltaa euroa koskevissa kysymyksissä. Yksinomaan euromaita koskevista kysymyksistä keskustellaan euromaiden valtionvarainministerien muodostamassa **euroryhmässä**.

Vuonna 1997 Eurooppa-neuvosto hyväksyi julkilausuman, jolla jäsenmaat, komissio ja neuvosto sitoutuivat noudattamaan **vakaus- ja kasvusopimusta**. Sopimuksen mukaan julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää kolmea prosenttia BKT:sta eikä julkinen velka 60 prosenttia BKT:sta (tai sen tulee ainakin vähentyä riittävästi kohti raja-arvoa). EMU:n kolmanteen vaiheeseen siirtymisen kriteerit tehtiin siis tältä osin pysyviksi. Jäsenmaiden julkisten talouksien tilan tulee myös lähentyä maakohtaista keskipitkän aikavälin tavoitetta.

Sopimuksessa on alusta alkaen ollut kaksi asetusta, joilla luotiin puitteet monenkeskiselle valvonnalle ja säädettiin menettelytavoista siinä tapauksessa, että jäsenmaan julkisen talouden alijäämä ylittää sovitut rajat. Joulukuussa 2011 hyväksyttiin kolme uutta asetusta, muutokset kahteen aikaisempaan asetukseen ja yksi uusi direktiivi, ns. ”**six-pack**”, jolla vakaus- ja kasvusopimusta vahvistettiin, talous- ja finanssipolitiikan valvontaa kiristettiin ja sanktiomahdollisuuksia lisättiin.<sup>4</sup>

Nykyisin jäsenmaita koskevat taloussäännöt ovat hyvin moninainen nippu erilaisia sääntöjä, direktiivejä ja sopimuksia. Euromaita koskevia taloussääntöjä on enemmän ja sanktiomenettely on erilainen. Selkeyttääkseen taloussääntöjä koskevaa seurantaprosessia otettiin Barrosson komission toisella kaudella käyttöön Eurooppalainen lukuvuosi, eli ns. EU-talouspolitiikan ohjausjakso (ks. tämä luku myöhemmin).

<sup>2</sup> Vain Iso-Britannia ja Tanska ovat jättäytyneet ulkopuolelle.

<sup>3</sup> Moussis N. (2008) Access to European Union -law, economics, policies. European Study Service. Brussels.

<sup>4</sup> MEMO/11/898. EU Economic governance ”Six-Pack” enters into force. Brussels, 12. December 2011.

Vuonna 1997 otettiin käyttöön myös EU:n yhteinen **työllisyysstrategia**, jota koskevat tavoitteet neuvosto antaa työllisyysuuntaviivoissa. Taloutta ja työllisyyttä koskevat suuntaviivat on annettu vuodesta 2010 samanaikaisesti **yhdennettyinä talous- ja työllisyyspolitiikan suuntaviivoina**. Suuntaviivoissa esitetään jäsenvaltioiden ja unionin toimintaa ohjaavat yhteiset talous- ja työllisyyspoliittiset tavoitteet. Yksi työllisyyspolitiikan neljästä suuntaviivasta koskee sosiaalisen osallisuuden edistämistä ja köyhyyden torjuntaa. Talous- ja työllisyysuuntaviivat ja niiden toteutumisen seuranta liitettiin vuoden 2011 alusta osaksi Eurooppa2020-strategiaa.

### 3.1 Eurooppa2020-strategia ja eurooppalainen lukuvuosi

**Eurooppa2020-strategia** (jatkossa EU2020-strategia) on EU:n yhteinen talouspoliittinen kymmenvuotishjelma, joka käynnistyi vuoden 2011 alussa. Ohjelma lujittaa taloudellista ja talousarvioon liittyvää koordinaatiota koko EU:ssa ja erityisesti euroalueella. Ohjelmaan sisältyy myös työllisyyspoliittisia ja köyhyyden vähentämiseen liittyviä tavoitteita. Sen tunnuslauseena on älykäs, kestävä ja osallistava kasvu. Euromaat, ja jotkin euroalueen ulkopuoliset, vapaaehtoisesti mukaan tulleet maat, ovat lisäksi tehneet keväällä 2011 ns. **Euro plus -sopimuksen**, jossa ne ovat sitoutuneet tiukempiin talouspoliittisiin tavoitteisiin. Myös Euro plus -sopimuksen seuranta on liitetty osaksi EU2020-strategian seurantaa.

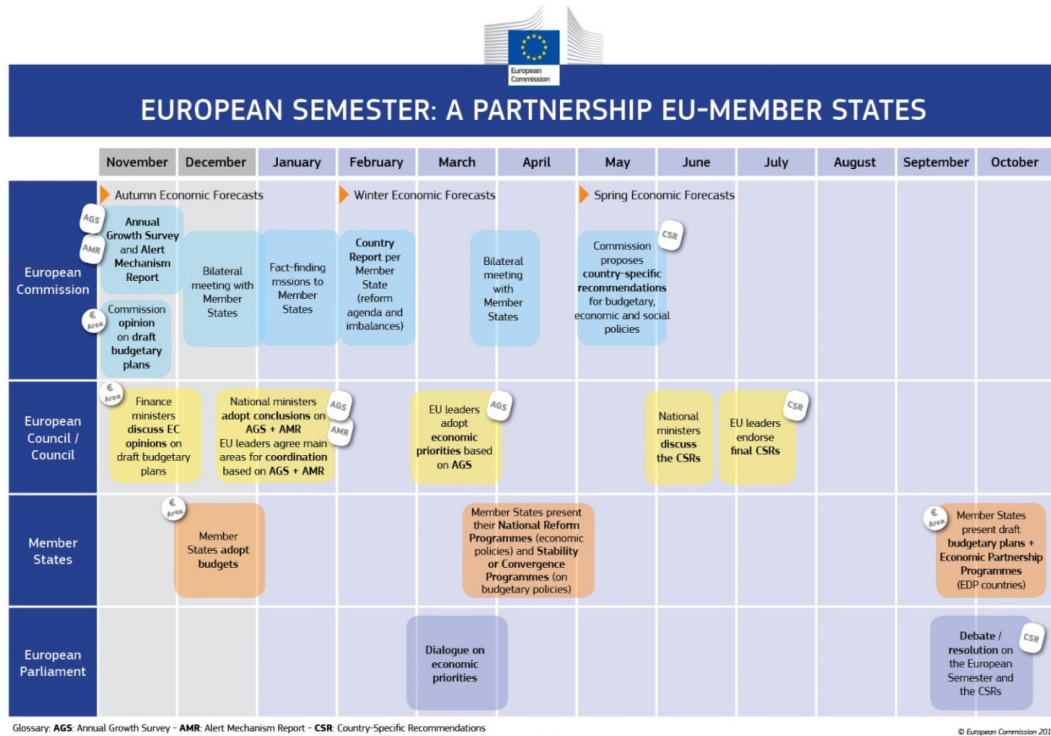
EU2020-strategiassa on vahvistettu EU:n ja kansallisen tason painopisteet ja tavoitteet kasvun vauhdittamiseksi EU:ssa kymmenen seuraavan vuoden aikana. Siinä käsitellään sekä talouskriisiin liittyviä lyhyen aikavälin haasteita että rakenneuudistusten tarvetta. Tavoitteiden toteuttamista seurataan vuosittain Eurooppalaisen lukuvuoden (European Semester) puitteissa. Ohjausjakso kestää tammikuusta kesäkuuhun.

**Eurooppalainen lukuvuosi**, eli EU:n talouspolitiikan ohjausjakso, on vuonna 2011 käynnistynyt käytäntö, jossa talouspolitiikan sääntöjen seuraaminen on samanaikaistettu keväälle. Kesäkuussa 2015 julkaistussa viiden presidentin raportissa nähdään, että lukuvuotta tulisi vahvistaa ja virtaviivaistaa entisestään.<sup>5</sup> Seuraavassa on esitetty lukuvuoden tämänhetkinen käytäntö.

5 5 presidents report [http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf)

Kuva 3.

Eurooppalainen lukuvuosi.



Lähde: Euroopan komissio 2015.

**Marras-/joulukuussa** komissio esittää **vuotuisen kasvuselvityksen** (Annual Growth Survey AGS), jossa se arvioi EU:n taloustilannetta ja ohjeistaa, mitä ensisijaisia toimia sekä EU:n että kansallisella tasolla olisi seuraavien 12 kuukauden aikana toteutettava. Selvitys kattaa makrotalous- ja finanssipolitiikan, rakenneuudistukset ja kasvua lisäävät toimenpiteet. **Vuoden 2015** kasvuselvityksessä komissio suosittaa talous- ja sosiaalipolitiikkaa, joka perustuu investointien tukemiseen, sitoutumiseen rakenneuudistusten toimeenpanemiseen sekä vastuulliseen finanssipolitiikkaan. Yhtenä kärkihankkeena rakenneuudistuksissa on eläkeuudistusten toteuttaminen niin, että sekä eläkejärjestelmien kestävyys että eläkkeiden riittävyys on turvattu. Kasvuselvityksessä todetaan, että eläkejärjestelmiä on viime vuosina uudistettu useassa jäsenvaltiossa mutta lisä uudistuksia tarvitaan maakohtaisten suositusten hengessä.

**Vuotta 2014** koskeneessa kasvuselvityksessä<sup>6</sup> komissio katsoi, että eläkejärjestelmien tehokkuutta ja taloudellista tasapainoa on kehitettävä. Sosiaalisen turvaverkon riittävän korkeasta tasosta on kuitenkin pidettävä huolta. Monen maan osalta ratkaisuksi nähtiin eläkeuudistuksen täydentäminen kytkeillä eläkeikä elinajanodotteeseen. **Vuoden 2013** kasvuselvityksessä komissio katsoo, että eläkejärjestelmien uudistuksia tulee vauhdittaa ja kytkeä eläkeikä elinajanodotteen kasvuun, rajoittaa pääsyä varhaiseläkkeille ja mahdollistaa pidemmät työurat.

6 COM(2014) 902 final. Communication from the Commission. Annual Growth Survey 2015.

**Helmikuussa** komissio julkaisee jäsenvaltioita koskevat maaraportit, joissa tarkastellaan makrotalouden tilaa ja rakenteellisia uudistuksia. Maaraportin valmistelussa hyödynnetään kansallisia asiantuntijoita, ja komission maatiimit vierailevat asiantuntija- ja vaikuttajatahoilla keskustelemassa yhteiskunnallisesta tilanteesta. Maaraportit toimivat myös taustaselvityksenä maakohtaisia suosituksia varten.

**Tammi-/maaliskuun** aikana kasvuselvityksestä ja talousprioriteeteista keskustellaan neuvoston eri kokoonpanoissa sekä Euroopan parlamentissa. Neuvosto antaa yleiset ohjeet kansallisille poliitikoille selvityksen ja keskustelujen pohjalta.

**Huhti-/toukokuun** aikana jäsenmaat esittävät julkisen talouden ohjelmansa (vakaus- tai lähentymisohjelmat) sekä uudistusohjelmansa ja toimenpiteensä, joilla vauhditetaan älykkästä, kestävästä ja osallistavaa kasvua. Vakausohjelmissa raportoidaan myös kansallisista toimenpiteistä yhdenmukaisen talous- ja työllisyyspolitiikan suuntaviivojen toteuttamiseksi.

Vakaus- ja kasvusopimuksen raportointi ja arviointi toteutetaan näin samanaikaisesti EU2020-strategian raportoinnin kanssa. **Kansallisissa uudistusohjelmissa** kerrotaan jäsenvaltioiden maakohtaisten suositusten toimeenpanosta sekä vahvistetaan jäsenvaltioiden suunnittelemat rakenneuudistukset ja toimenpiteet, joilla vauhditetaan kasvua ja luodaan uusia työpaikkoja sekä edistetään muiden EU2020-strategian tavoitteiden saavuttamista. Ne sisältävät myös Euro plus -sopimusmaiden antamat lyhyen aikavälin sitoumukset.

**Touko-/kesäkuussa** komissio esittää kansallisia ohjelmia arvioituaan neuvostolle luonnokset maakohtaisiksi suosituksiksi ja tuo esille, miten kukin jäsenmaa on edistynyt ja mitä sovitusta toimista jää vielä uupumaan. Näistä suosituksista keskustellaan kesäkuun Eurooppa-neuvostossa, minkä jälkeen neuvosto hyväksyy ne lopullisesti **heinäkuussa**.

**Elokuussa** käynnistyy ns. **kansallinen lukuvuosi**, jolloin jäsenvaltiot harjoittavat kansallista politiikkaa (ml. talousarvion valmistelu) maakohtaiset suositukset huomioon ottaen.

### 3.2 Maakohtaiset suositukset

Jäsenvaltioille voidaan antaa poliittisia suosituksia sekä maakohtaisen raportoinnin yhteydessä että EU2020-strategian temaattisen lähestymistavan puitteissa. Maakohtaiset suositukset annetaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 nojalla lausuntoina vakaus/lähentymisohjelmista, ja niitä täydentävät talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen nojalla annettavat suositukset (SEUT 121.2 art.). Maakohtaiseen seurantaan liittyvissä suosituksissa käsitellään kysymyksiä, joilla on huomattavia makrotaloudellisia ja julkistaloudellisia vaikutuksia, kun taas temaattiseen lähestymistapaa kuuluvissa suosituksissa annetaan mikrotaloudellisiin ja työllisyyshaasteisiin liittyviä täsmällisiä ohjeita.

Suosituksen tulee olla riittävän täsmällisiä ja huomioida kansalliset käytännöt. Tämän jälkeen jäsenvaltio ilmoittaa, mitä toimia se aikoo toteuttaa suosituksen täytäntöön panemiseksi. Jos jäsenvaltio ei ole määräaikaan mennessä noudattanut neuvoston suositusta riittäväällä tavalla tai se harjoittaa ohjeiden vastaista politiikkaa, komissio voi antaa sille varoituksen (SEUT 121.4 art.).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> KOM(2010) 2020 lopullinen. Komission tiedonanto Eurooppa 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. Bryssel 3.3 2010.

**Vuoden 2015** maakohtaisissa suosituksissa<sup>8</sup> Suomea kehoitetaan saattamaan eläkeuudistus lainvoimaiseksi, ja sulkemaan varhaiseläkereitit asteittain sekä lisäämään toimenpiteitä nuorten, ikääntyneiden ja pitkäaikaistyöttömien työllistettävyyden vahvistamiseksi. Suomen tulisi toteuttaa kuntarakennetta ja sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva hallinnollinen uudistus tuloksellisella tavalla. Suomea huomautetaan myös siitä, ettei se täytä vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerejä. Heinäkuussa **2014** hyväksytyissä maakohtaisissa suosituksissa Suomelle esitettiin muun muassa, että varmistetaan käynnissä olevan sosiaali- ja terveyspalvelujen hallinnollisen uudistuksen (ns. Sote-uudistus) täytäntöönpano sekä parannetaan koko työvoimapotentialin käyttöä nostamalla työllisyysastetta ja edistämällä ikääntyvien työntekijöiden työllistymistä. Suomea kehoitetaan nostamaan todellista eläkkeellejäämisikää suhteuttamalla eläkeikä tai eläke-etuudet kohonneeseen elinajanodotteeseen.

Ennen suositusten hyväksymistä neuvostossa (ECOFIN), niistä keskustellaan EPC:ssä, jossa Suomen valtiovarainministeriön edustajana on Tuulia Hakola-Uusitalo. Suomen kansallista kantaa muodostettaessa myös STM on osallistunut valmisteluun.

### 3.3 Talouspolitiikkaa koskevat säännöt

Talouspolitiikan koordinaatioon liittyvien sääntöjen ja menettelyiden määrä on kasvanut viime vuosina. Tällä hetkellä sopimuksista, asetuksista ja direktiiveistä muodostuu varsin monimutkainen kehikko, joka mahdollistaa erilaisiin menettelyihin joutumisen. Seuraavaksi esittelemme lyhyesti vakaus- ja kasvusopimuksen rinnalle sovitut talouspolitiikkaa koskevat säännöt.

#### *Euro plus -sopimus*

Euro plus -sopimuksessa<sup>9</sup> sovittiin maaliskuussa 2011, että eläke-, terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmien taloudellista kestävyyttä arvioidaan kestävyyskuiluindikaattoreiden avulla. Tavoitteena on tehostaa julkistalouksien koordinaatiota. Mittarit kertovat ovatko velkatasot kestäviä nykyiset toimintapolitiikat, erityisesti eläkejärjestelmät ja terveydenhuolto- ja etuusjärjestelmät sekä demografiset tekijät, huomioon ottaen. Tarvittaviin uudistuksiin voivat sopimuksen mukaan kuulua eläkejärjestelmän mukauttaminen esimerkiksi eläkkeelleiirtymisiän kytkemisellä elinajanodotteeseen tai lisäämällä eläkejärjestelmien rahoitukseen osallistumista tai varhaiseläkejärjestelmien rajoittaminen ja kohdennettujen kannustimien käyttö iäkkäiden työntekijöiden palkkaamiseksi.

#### *Finanssipoliittinen sopimus*

”Sopimus vakaudesta, yhteensovittamisesta ja hallinnasta talous- ja rahaliitossa” eli finanssipoliittinen sopimus sovittiin joulukuussa 2011 euromaiden päämiesten toimesta talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi. Sopimus luonteeltaan valtioiden välinen sopimus, ja se on avoin

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015\\_council\\_finland\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_finland_en.pdf)

<sup>9</sup> Sopimukseen kuuluu 19 euromaan lisäksi neljä euroalueen ulkopuolista maata.

myös muille kuin euromaille, jos ne ovat halukkaita siihen liittymään. Sopimus allekirjoitettiin maaliskuussa 2012, ja se tulee voimaan, kun 12 euromaata on ratifioinut sen.<sup>10</sup> Sopimuksen on allekirjoittanut 25 jäsenmaata (Iso-Britannia, Kroatia ja Tšekki ovat jääneet ulkopuolelle). Sopimus sisältää uuden fiskaalisen säännön, jonka mukaan valtion talousarvion tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen. Tämän katsotaan toteutuvan, jos vuotuinen rakenteellinen alijäämä ei ylitä 0,5 prosenttia BKT:sta (raja on 1 % jos julkinen velka on huomattavasti alle 60 % BKT:sta).

Suomi kirjasi säännön ns. fipo-lakiin, joka tuli voimaan vuonna 2013. Sääntöön on liitetty automaattinen korjausmekanismi, joka käynnistyy, jos ehto ei täyty. Suomessa valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) valvoo säännön noudattamista. Mekanismin tavoitteena on julkisen talouden vakaus ja kestävyys. Sääntöä kohtaan on esitetty kritiikkiä, koska se perustuu estimaatteihin, joita on hankala mitata.<sup>11</sup> Euroopan tuomioistuimien voi sopimuksen mukaan antaa sakon (0,1 % BKT:sta) maalle, joka ei noudata edellä mainittua sääntöä, eikä noudata tuomioistuimen aikaisempaa kehotusta sen noudattamisesta.

### *Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely*

Osana Six-Pack (ns. talouspolitiikan ohjauspaketti) lainsäädäntöä otettiin joulukuussa 2011 käyttöön uusi makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely (**MIP, Macroeconomic Imbalance Procedure**), jonka avulla jäsenmaan makrotaloutta uhkaavaan epätasapainotilaan päästään puuttumaan entistä aikaisemmassa vaiheessa. Koettiin ettei kasvu- ja vakaussopimuksen säännöt olleet riittäviä ehkäisemään talouskriisejä, koska jäsenmaiden taloudet ovat monella tapaa keskinäisessä riippuvuussuhteessa.

Komissio valvoo makrotalouksien tilaa vuotuisissa hälytysmekanismiraportissa (**Alert Mechanism Report**), jossa se ilmoittaa, minkä maiden kohdalla se pitää perusteellisempia tutkimuksia tarpeellisina. Raportti koostuu indikaattoreihin perustuvasta tulostaulusta ja sen tulkinnasta. Raportin liitteisiin on lisätty myös sosiaali-indikaattoreita koskeva taulukko. Raportista keskustellaan Ecofin-neuvostossa ja euroryhmässä, ja saamansa palautteen perusteella komissio päättää, minkä maitten osalta se ryhtyy perusteellisempiin tutkimuksiin. Ennaltaehkäisevää osaa koskeva valvonta tapahtuu osana EU-ohjausjaksoa.

Viimeisin raportti julkaistiin marraskuussa 2014.<sup>12</sup> Suomi kuului raportissa niiden 16 maan joukkoon, joiden kohdalla komissio pitää tarpeellisenä ryhtyä perusteellisempiin tutkimuksiin.

### *Two-Pack*

Kaksi etukäteisvalvontaan liittyvää asetusta, eli Two-Pack, tulivat voimaan toukokuussa 2013. Asetukset koskevat finanssipolitiikkojen koordinoimista ja valvonnan lujittamista entisestään euroalueen jäsenmaissa. Toisen asetuksen mukaan euroalueen jäsenmaat toimittavat

10 Valtioneuvoston EU-sihteeristö. E-jatkokirje: Sopimus talousunionin vahvistamisesta. 19.1.2012. Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union.

11 Akateeminen talousblogi, <http://blog.hse-econ.fi/?p=6251>

12 COM(2014) 904 final. Report from the Commission. Alert Mechanism Report – 2015. Brussels, 28.11.2014.



seuraavan vuoden talousarvioesityksensä samaan aikaan joka vuosi (lokakuun puoliväliin mennessä) komissiolle ja Euroryhmälle, ja antavat komissiolle oikeuden arvioida sitä. Jos komissio katsoo sen olevan vakavassa ristiriidassa vakaus- ja kasvusopimuksessa vahvistettujen poliittisten velvoitteiden kanssa, se voi pyytää jäsenvaltiota tarkistamaan antamansa talousarvion. Euroalueen jäsenvaltioilta edellytetään myös riippumattomia finanssipoliittisia neuvostoja ja talousarvioiden laatimista riippumattomien ennusteiden pohjalta. Toinen asetus koskee rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien euromaiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamista.<sup>13</sup>

### 3.4 Talouspolitiikan sanktiomenettely

Talouspolitiikkaa koskeva sanktiomenettely tunnetaan myös talouspolitiikan koordinaatiomenettelyn korjaavana osana. Menettely perustuu kahteen eri sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) artiklaan. SEUT 126 artiklassa määrätään liiallisen alijäämän menettelystä ja SEUT 121 artiklassa määrätään monenkeskisestä valvonnasta.

Mikäli komission perusteellisemmissä tutkimuksissa ilmenee, että jäsenmaan makrotalous on epätasapainossa se esittää suosituksia kyseiselle maalle. Jos on kyse ennalta ehkäisevistä toiminnoista, suositukset annetaan osana EU-ohjausjaksoa (ks. edellä). Jos kyse on vakavasta epätasapainotilasta ja sitä korjaavista toiminnoista, komissio ehdottaa, että neuvosto käynnistää liiallista epätasapainotilaa koskevan prosessin (**EIP, excessive imbalance procedure**) ja hyväksyy maalle annettavan huomautuksen, jossa maata pyydetään esittämään korjaussuunnitelmansa ja sen toteuttamisaikataulun.

Neuvosto voi joko hyväksyä tämän suunnitelman tai vaatia siihen muutoksia, jolloin kyseisen maan on esitettävä uusi suunnitelma. Jos neuvosto ei pidä toistakaan suunnitelmaa hyväksyttävänä, se voi määrätä maalle sakon (0,1 % BKT:sta). Neuvosto päättää asiasta ns. käänteisellä määräenemmistöllä, toisin sanoen, jos määräenemmistö ei vastusta esitystä, se hyväksytään. Kun hyväksyttävä suunnitelma on esitetty, komissio seuraa sen toteuttamista. Jos sovituihin toimiin ja aikatauluihin ei pysytty, neuvosto voi jälleen määrätä maalle sanktioita (korollinen talletus, koroton talletus, sakko). Sakko ja muut sanktiomenettelyt koskevat kuitenkin ainoastaan euromaita.<sup>14</sup>

Kasvu- ja vakaussopimuksen rikkomisesta seuraa joutuminen liiallisen alijäämän menettelyyn (**EDP, Excessive deficit procedure**), joka voi johtaa sakkorangaistukseen. Tammi-kuussa 2015 komissio julkaisi kasvu- ja vakaussopimuksen sääntöjoukosta koskevan tulkinnan, jossa todettiin, että kasvu- ja vakaussopimuksen rajoja voi rikkoa muun muassa, jos rikkomisen, tietyin ehdoin, johtuu monipolariseen eläkejärjestelmään siirtymisen aiheuttamista kustannuksista (sisältäen täysin rahastoidun osan).<sup>15</sup> Tämän tulkinnan perusteella muun muassa Puola siirtyi pois liiallisen alijäämän menettelystä vuonna 2015.

<sup>13</sup> Euroopan komissio – lehdistötiedote. Uusia toimia kasvun, talouden ohjausjärjestelmän ja vakauden hyväksi. IP/11/1381. Bryssel 23.11.2011.

<sup>14</sup> European Commission, Economic and Financial Affairs, The MIP framework, Macroeconomic Imbalance Procedure. Komission kotisivut 29.11. 2012.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/2015-01-13\\_communication\\_sgp\\_flexibility\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf)



### 3.5 Julkisen sektorin tilinpito

Jäsenvaltioiden julkisen talouden tilan tarkempaan valvontaan liittyy osana edellä mainittua ”six-pack”-lainsäädäntöä marraskuussa 2011 hyväksytty neuvoston direktiivi (2011/85/EU), joka koskee jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevia vaatimuksia. Nämä vaatimukset koskevat myös sosiaaliturvarahastoja. Direktiivin mukaan komissio arvioi vuonna 2012 kansainvälisten julkisen sektorin tilinpitostandardien (IPSAS, International Public Sector Accounting Standards) asianmukaisuutta jäsenvaltioiden kannalta. EUROSTAT suoritti tämän arvioinnin ja konsultoi asiassa asianosaisia jäsenvaltioiden organisaatioita.

Komissio arvioi, että jos kaikissa jäsenvaltioissa otettaisiin käyttöön IPSAS-standardit, liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä (Excessive Deficit Procedure, EDP) varten kerätävien tietojen vertailtavuus, läpinäkyvyys ja luotettavuus paranisivat merkittävästi.<sup>16</sup> Komissio päätti julkisen kuulemisen jälkeen, etteivät kansainväliset IPSAS-standardit soveltu sellaisenaan jäsenvaltioiden käyttöön. Päätettiin kuitenkin, että selvitystyötä jatketaan kehittämällä oma eurooppalaiset EPSAS-standardit (European Public Sector Accounting Standards). Vuodesta 2014 Eurostatin alainen työryhmä on tehnyt selvittelytyötä EPSAS-standardeja varten. Tavoitteena on, että standardia koskeva puiteasetus annettaisiin vuoden 2015 aikana, ja yhdenmukaiset standardit otettaisiin käyttöön vuoteen 2020 mennessä. Näyttää kuitenkin siltä, että puiteasetus myöhästyy alkuperäisestä aikataulustaan.

EPSAS-hanke on viivästynyt alkuperäisestä aikataulusta noin vuodella. Toisaalta myös hankkeen perusajatus (eli pakollisia suoriteperusteisia kaikille yhteisiä tilinpäätösstandardeja) kohtaan on herännyt vastustusta. Osittain tämä selittyy sillä, että yksittäiset tilinpäätösstandardit annettaisiin yleisen puiteasetuksen nojalla asetuksina, mikä johtaisi kansallisen toimivallan menettämiseen näiden instituutioiden tilinpäätöskäytäntöjen sääntelyssä. Tätä ennen tilinpäätöskäytäntöjä on yhtenäistetty EU:ssa asetuksen voimin ainoastaan julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhteisöjen, eli hyvin rajatun yhteisöjoukon osalta.

Lähtökohtaisesti EPSAS-standardit koskisivat kaikkia kansantalouden tilinpidon sektoriluokituksessa julkisyhteisöön kuuluvia organisaatioita, mukaan lukien sosiaaliturvarahastoja ja lakisääteisiä työeläkelaitoksia. Suomen työeläkejärjestelmän osalta EPSAS-standardien tarkempi soveltamisala ei toistaiseksi ole tiedossa, mutta standardit eivät toteutuessaan välttämättä koskisi työeläkelaitoksia samalla tavalla kuin muita julkiseen sektoriin luettavia organisaatioita. Telan edustaja Reijo Vanne on mukana valtionvarainministeriön EPSAS-standardin kansallisessa valmistelu -työryhmässä.

16 European Commission. Eurostat. Public Consultation Paper. 15 February 2012.

## 4 Eläkepolitiikka osana sosiaalipolitiikkaa

EU:ssa sosiaalipolitiikka jaetaan kahteen lohkoon; toisaalta on kyse sosiaalisesta suojelusta, joka sisältää käsitteenä eläkejärjestelmät, terveydenhoidon sekä pitkäaikaishoidon. Toinen sosiaalipolitiikan lohko on sosiaalinen inklusio, joka käsittää köyhyyden, syrjäytymisen, lapsiköyhyyden sekä asunnottomuuden vastaiset toimet.<sup>17</sup>

Lissabonin strategiasta (2000–2010) alkaen EU:n yhteisten sosiaaliturvaa koskevien uudistamistavoitteiden toteutumista on seurattu avoimen koordinaation menetelmän (AKM) mukaisen yhteistyön puitteissa. AKM:ää sovelletaan Sosiaalisen suojelun komitean (SPC) työssä, ja se on luonteeltaan vertaisoppimista, joka ei ole juridisesti sitovaa.

Lissabonin strategian yhteiset tavoitteet oli sovittu köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi, eläkejärjestelmien uudistamiseksi sekä terveydenhoitojärjestelmien ja pitkäaikaishoidon uudistamiseksi. Näiden tavoitteiden saavuttamisesta laadittiin muutaman vuoden välein kansalliset sosiaalisen suojelun raportit, joiden pohjalta arvioitiin jäsenvaltioiden edistymistä tavoitteiden saavuttamisessa. Tässä työssä kansallisten sosiaali- ja terveysministeriöiden ja SPC:n rooli oli keskeinen.

EU2020-strategian käynnistyttyä köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistä koskeva tavoite sisällytettiin työllisyysuuntaviivoihin, ja se nostettiin yhdeksi koko EU2020-strategian avaintavoitteeksi. Tavoitteena on vähentää köyhyysriskissä elävien määrää koko EU:n alueella 20 miljoonalla hengellä. Suomen tavoitteena on vähentää köyhyysriskissä elävien määrää 150 000 hengellä verrattuna vuoteen 2010. EU2020-strategian omistajuus on kansallisella tasolla, joten myös strategian toteutuminen riippuu kansallisista toimista.

Komissio on vuotuisissa kasvuselvityksissään nostonut eläkejärjestelmien uudistamisen keskeiseksi tavoitteeksi (ks. luku 3). Koska eläkejärjestelmien uudistamista perustellaan julkisen talouden tasapainon saavuttamisella ja säilyttämisellä, uudistusten toteutumista seurataan osana jäsenvaltioiden julkisten talouksien tilaa. Eläkejärjestelmiä koskevat suositukset voivat näin olla jäsenmaita sitovia. Vuodesta 2014 alkaen kasvuselvityksen yhteydessä on julkaistu yhteinen työllisyysraportti, jossa on sosiaalista kehitystä kuvaavia apuindikaattoreita. Raportin indikaattorien perusteella jäsenvaltioiden sosiaalista tilannetta voidaan arvioida osana eurooppalaista lukuvuotta.<sup>18</sup>

Talouspoliittiset asiat valmistellaan valtiovarainministeriöissä, EPC:ssä ja ECOFIN-neuvostossa, työllisyyspoliittiset asiat taas työllisyysasioista vastaavissa ministeriöissä, työllisyysasioiden komiteassa (EMCO) ja TSTK-neuvostossa. EU2020-strategiaan liittyvä kansallinen uudistusohjelma valmistellaan Suomessa valtiovarainministeriön ohjauksessa. Kun keskeiset sosiaali- ja eläkepoliittiset tavoitteet on sisällytetty tähän strategiaan, painopiste myös eläkepolitiikkaa koskevien asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa on siirtynyt enemmän talouspoliittisen valmistelun ja päätöksenteon instituutioiden suuntaan. Samalla eläkepolitiikkaa koskevien EU-tason tavoitteiden juridinen sitovuus on talouspolitiikan tiukennetun valvonnan myötä vahvistunut.

17 Bennett, Fran & Ruxton, Sandy: Common social values in the EU, Luxembourg presidency 2015.

18 European Semester 2015: a new momentum (DG EMPL) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2159&furtherNews=yes>

#### 4.1 Sosiaalipolitiikan suhde muihin politiikkalohkoihin

Sosiaali- ja työllisyysasioista vastaavat ministerit ovat TSTK-neuvostossa esittäneet vuosien aikana kritiikkiä siitä, että mittava osa työ- ja sosiaalipoliittisia teemoja on nostettu osaksi eurooppalaista lukuvuotta, ja samalla valtiovarainministereiden päätettäväksi eikä työnjako kaikilta osin ole ollut selkeä.<sup>19</sup> Vaikka talousasioista vastaavien virkamiesten rooli EU-tason eläkepoliittisessa yhteistyössä on kasvanut, osallistuvat myös sosiaaliasioista vastaavat virkamiehet edelleen tähän työhön muun muassa seuraamalla eläkkeiden riittävyyttä.

Sosiaalisen suojelun komitea (SPC) antaa TSTK-neuvostolle lausunnon komission vuotuisesta kasvuselvityksestä ja komission esityksestä maakohtaisiksi suosituksiksi. TSTK-neuvosto on myös valtuuttanut SPC:n yhdessä EMCO:n kanssa valvomaan työllisyysuuntaviivoihin liittyvien sosiaalisten näkökohtien toteutumista. SPC seuraa yhdessä EPC:n kanssa eläkkeitä koskevien kansallisten suositusten toimeenpanoa. Komitea seuraa myös Euro plus -sopimukseen liittyvien eläkejärjestelmiä, terveydenhuoltojärjestelmiä ja sosiaaliturvaetuuksia koskevien sitoumusten toteutumista (ks. edellä). Se myös suorittaa eläkkeitä koskevassa valkoisessa kirjassa sille annettuja tehtäviä (ks. liite 1). SPC:lle on annettu myös tehtäväksi jatkaa talouskriisin sosiaalisten vaikutusten seuraamista.

Komissio antoi helmikuussa 2013 tiedonannon, joka tunnetaan nimellä ”**Social Investment Package**”. Tiedonanto korosti tehokasta ja vaikuttavaa investoimista inhimilliseen pääomaan. Tiedonannon tavoitteena oli suunnata ja kannustaa jäsenmaita ohjaamaan sosiaalipoliittisia toimia enemmän sosiaalisiin investointeihin (koulutus, kuntoutus, tuotekehittely ja päivähoito) ja ongelmien ehkäisyyn tukien Euroopan koheesiota ja kilpailukykyä. Työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosasto on pyrkinyt pitämään sosiaalisia investointeja koskevia näkökulmia esillä säännöllisesti. Toistaiseksi, osittain jäsenvaltioiden velkatilanteesta johtuen, poliittiset toimet sosiaalisten investointien lisäämiseksi ovat olleet vähäisiä.<sup>20</sup>

**EMUn sosiaalinen ulottuvuus** on yleistermi, jolla tarkoitetaan sosiaalipoliittisten mittareiden tuomista osaksi makrotalouden ohjauspolitiikkaa. Näin on tehty hälytysmekanismiraportin, vuosittaisen kasvuselvityksen sekä yhteisen työllisyysraportin osalta. Toisaalta sillä tarkoitetaan myös aloitteita, joilla edistetään sosiaaliturvan parempaa koordinoitua ja tuetaan työelämään siirtymistä.<sup>21</sup>

#### 4.2 Sosiaalisesta tilanteesta raportointi

SPC on jatkanut avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa asetettujen yhteisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden seuraamista. SPC seuraa EU:n sosiaalista tilannetta neljän eri indikaattorisalkun avulla, jotka käsittelevät eläkkeitä, terveyden- ja pitkäaikaishoitoa, sosiaalista inklusiota sekä yleistä sosiaalista hyvinvointia. Tämän lisäksi EU2020-tavoitteita analysoidaan oman indikaattoriseurannan avulla.

19 Suomen Pysyvä Edustusto Bryssel. Kokousraportti 27.6.2012 Työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvostosta 21.6.2012. EU-jaosto 25, kokous 27.11.2012.

20 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en&newsId=1807&moreDocuments=yes&tableName=news>

21 Valdis Dombrovskis: Strengthening the Social dimension of EMU (2015).

Vuosittain jäsenvaltiot raportoivat kansallisesta tilanteesta SPC:lle, joka kokoaa raportit ja toimittaa yhteenvedon TSTK-neuvostolle. Kansallisten raporttien nimi on **strateginen sosiaalinen raportti (Strategic Social Report, NSR)**. Se toimitetaan SPC:lle huhtikuussa samaan aikaan kansallisten uudistusohjelmien kanssa. Sosiaalisten raporttien linjausten tulee olla yhdenmukaiset kansallisten uudistusohjelmien linjausten kanssa. Suomen sosiaalinen raportti valmisteltiin keväällä 2015 STM:ssä ja siitä järjestettiin kuulemistilaisuus EU-jaosto 25:n jäsenille.<sup>22</sup> Vuosien saatossa sosiaalisen raportin merkitys on vähentynyt, ja nykyään se on hyvin tiivis kymmensivuinen katsaus.

**Eläkkeiden riittävyyttä** koskeva komission ja SPC:n raportti valmistui syksyllä 2015. EPC julkaisi yhdessä komission kanssa **ikäääntymisen taloudellisia vaikutuksia** koskevan raportin alkukesästä 2015. Aiemmat raportit ilmestyivät vuonna 2012.

---

22 National Social Report 2015 – Finland (2015).

## 5 Eläkkeitä koskeva valkoinen kirja

Komissio julkaisi helmikuussa 2012 valkoisen kirjan toimintasuunnitelmaksi turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten. Toimintasuunnitelma koskee kaikkia eläketurvan pilareita: lakisääteisiä eläkkeitä, työmarkkinoilla sovittuja eläkkeitä ja yksilöllisiä vakuutuksia tai sääntämistä vanhuuden varalle. Enemmistö toimenpiteistä liittyy lisäeläkejärjestelmiin, joiden sääntelyyn komissiolla on vahvempi oikeusperusta, kuin kansallisessa päätäntävallassa oleviin lakisääteisiin eläkejärjestelmiin. Lakisääteisten eläkejärjestelmien korvaustaso on ollut laskusuunnassa, ja komissio on nähnyt yhtenä vastauksena lisäeläkkeiden merkityksen kasvattamisen.

Seuraavaan on poimittu luettelosta joitakin konkreettisia toimenpiteitä, joita komissio on käynnistänyt tai aikeissa käynnistää, koko lista toimenpiteistä on tämän muistion liitteenä 1.

Paremmen tasapainon saavuttamiseksi työ- ja eläkevuosien suhteessa:

- Osana eurooppalaista lukuvuotta ja maakohtaisia suosituksia komissio on suosittanut maita kytkemään eläkeiän nousevaan elinajanodotteeseen, jotta työ- ja eläkevuosien suhde pysyisi ennallaan.
- Komissio on julkaissut säännöllisesti asiantuntijaraportin koskien sukupuolten välisiä eläke-eroja.
- Komissio kuulee työmarkkinaosapuolia siitä, miten perusteettomia pakollisia eläke-ikää voitaisiin tarkistaa työehtosopimuksissa ja kansallisessa lainsäädännössä.
- Komissio tarkistaa viisivuotiskautensa aikana sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetukseen (EY) N:o 883/2004 liittyviä merkittävämpiä ongelma-kohtia. Komissio käynnisti asiasta julkisen kuulemisen kesällä 2015.

Yksityisten lisäeläkesäästöjen kehittämiseksi:

- Komissio on tehnyt lainsäädäntöehdotuksen ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin tarkistuksesta. Tarkistukseen sisältynyt esitys vakavaraisuussäädöksistä on herättänyt paljon kritiikkiä (ks. jäljempänä). Tarkistuksella pyritään edistämään valtioiden rajat ylittävää toimintaa alalla sekä parantamaan yleisesti eläkkeiden tarjontaa EU:ssa.
- Komissio asetti vakuutusvalvoja EIOPAlle tehtäväksi selvittää mahdollisuutta luoda yleiseurooppalainen yksilöllinen eläketuote (Pan European Private Pension Product, PEPP). Asiasta järjestettiin julkinen kuuleminen kesällä 2015. EIOPA julkistaa sääntelyehdotuksensa vuoden 2016 alussa.
- Komissio osallistuu rajat ylittävään ammatilliseen lisäeläkerahastoeläkkeitä koskevaan pilottihankkeeseen tukemalla liikkuville tutkijoille tarkoitettua Resaver-lisäeläkerahastoa. Resaver tarjoaa yhden eläkekehikon alla ammatillisen lisäeläkkeen maasta toiseen liikkuville tutkijoille. Vuonna 2015 toimintansa aloittaneen Resaver-lisäeläkerahaston tavoitteena on laajentua kattamaan asteittain kaikki EU-maat.

- Komissio jatkaa eläketietopalvelujen kehittämistä (Track and Trace Your Pension, ks. jäljempänä), jotta ihmisten olisi helpompi pysyä selvillä eri maissa hankituista eläkeoikeuksista.
- Komissio tutkii, muodostavatko verosäännöt, jotka koskevat i) ammatillisen lisäeläkepääoman ja henkivakuutuspääoman siirtämistä toiseen valtioon, ii) muualle EU:hun sijoittautuneille vakuutuksentarjoajille maksettuja henkivakuutusmaksuja ja iii) eläke- ja henkivakuutusten tarjoajien valtioiden rajat ylittäviä sijoitustuottoja, mukaan luettuna tulot kiinteistöistä ja pääomasta, syrjiviä veroesteitä valtioiden rajat ylittävälle liikkuvuudelle ja valtioiden rajat ylittävälle investoinneille. Se käynnistää tarpeen mukaan rikkomusmenettelyjä. Komissio myös pohtii jäsenvaltioiden kanssa, miten voitaisiin vähentää riskiä, että valtioiden rajat ylittäviä eläkkeitä verotetaan kahteen kertaan (tai ei veroteta lainkaan).

Vahvistaakseen seurantatyökaluja koskien eläkkeitä sekä lisätäkseen synergiahyötyjä eri politiikkalohkojen alalla:

- Komissio julkaisi yhdessä EPC:n kanssa toukokuussa 2015 eläkejärjestelmien taloudellista kestävyyttä käsittelevän Ageing raportin. Komissio julkaisi yhdessä SPC:n kanssa syksyllä 2015 eläkkeiden riittävyyttä koskevan PAR-raportin (Pension adequacy report).

Kaiken kaikkiaan toimenpiteet, joihin komissio valkoisessa kirjassa ilmoitti ryhtyvänsä, koskevat enemmän lisäeläkejärjestelmiä kuin lakisääteisiä eläkejärjestelmiä. Sellaisia lainsäädäntöhankkeita, joilla on tai voi olla yhtymäkohtia työeläkejärjestelmään, tarkastellaan jäljempänä.

## 6 Yleishyödylliset palvelut

EU:ssa on viime vuosina alettu laajemmin keskustella yleishyödyllisistä palveluista ja etenkin viimeaikaisen talous- ja rahoitustilanteen valossa niiden perustavaa laatua oleva merkitys huolehdittaessa EU:n kilpailukyvyistä on korostunut.

Puhuttaessa yleishyödyllisistä palveluista on syytä erottaa tähän asiakokonaisuuteen liittyvät termit:

- **Yleishyödylliset palvelut** (yleistä etua koskeva palvelu), service of general interest (SGI)
- **Yleishyödylliset taloudelliset palvelut** (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu), service of general economic interest (SGEI)
- **Yleishyödylliset sosiaaliset palvelut**, social services of general interest (SSGI)

**Yleishyödylliset palvelut (SGI)** on yhteisöoikeudessa laaja käsite, jonka pitää kattaa sekä taloudelliset että ei-taloudelliset palvelut, jotka luokitellaan yleishyödyllisiksi ja joihin liittyy erityinen julkisen palvelun velvoite (public service obligation, PSO). Yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan EU:ssa muun muassa liikenne-, posti-, televiestintä-, sairaala- ja sosiaalipalveluita, viemäröintiä, jätehuoltoa sekä vesi- ja energiahuoltoa, sähköä, peruskoulutusta ja pakollista sosiaaliturvaa. Yleishyödyllisen palvelun käsitettä ei ole määritelty perussopimuksissa, vaan se on johdettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun käsitteestä (SEUT 14 artikla).

**Yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista (SGEI)** on säädetty SEUT 14 artiklassa seuraavasti:

*Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan ja tämän sopimuksen 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja.*

SEUT-sopimuksessa, yleishyödyllisiä palveluja koskevassa pöytäkirjassa N:o 26 ja perusoikeuskirjan 36 artiklassa korostetaan yksiselitteisesti yleishyödyllisten palvelujen tärkeyttä EU:ssa. Niissä vahvistetaan periaatteet, joihin EU:n lähestymistapa näihin palveluihin pohjautuu. Yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavat perusperiaatteet vahvistetaan pöytäkirjassa N:o 26 ensimmäistä kertaa primaarioikeuden tasolla.

Pöytäkirjan 26 artiklan 2 kohdan mukaan:

*Perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja.*

SGEI-palveluilla on liittymäkohta myös EU:n kilpailusäännöksiin. SEUT 106 artiklan 2 kohdassa on säädetty seuraavasti:

*Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fisikaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.*

Säännöksen mukaan SGEI-palveluita tuottavien yritysten liiketoiminta jää EU:n kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle vain siltä osin kuin sääntöjen soveltaminen estäisi yrityksiä hoitamasta niille uskottuja tehtäviä. Poikkeussäännön soveltamiseksi on edellytety, että

- valtio on antanut tietyn tehtävän toimeksiannolla yrityksen vastuulle
- toimeksianto koskee SGEI-palvelua
- poikkeaminen SEUT-sopimuksen säännöstä on välttämätöntä yhtiölle uskotun erityistehtävän hoitamiseksi ja oikeassa suhteessa siihen
- poikkeaminen ei vaikuta kauppaan tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

Kaikkien edellä mainittujen kriteerien tulee täytyä samanaikaisesti, jotta sääntöjen noudattamisesta voitaisiin poiketa.

Pääsääntöisesti SGEI-palveluihin ja niitä tuottaviin yrityksiin sovelletaan kaikkia SEUT-sopimuksen sääntöjä ja vetoamista artiklan 106 poikkeussäännökseen on tulkittu suppeasti.

Komissio on joulukuussa 2011 antamassaan tiedonannossa<sup>23</sup> käsitellyt SGEI-palveluihin liittyviä säännöksiä ja niiden soveltamista. Komission tarkoituksena on muun muassa uudistaa sääntökokonaisuus, joka koskee valtiontukia yleishyödyllisten palvelujen tuottamista varten.

SEUT 14 artiklan perusteella unionille annetaan mahdollisuus antaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa lainsäädäntöä vahvistamalla sellaiset periaatteet ja erityisesti sellaiset taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset, että ne voivat täyttää tehtävänsä. Nämä periaatteet ja edellytykset vahvistetaan asetuksella ja noudattaen tavanomaista lainsäätämisyjärjestystä. Komission kannan mukaan kuitenkin näyttää siltä, että tällaisen lainsäädännön antamista ei tässä vaiheessa katsota kiireelliseksi ensisijaiseksi tavoitteeksi. Komission näkemyksen mukaan tässä vaiheessa on tarkoituksenmukaisempaa noudattaa alakohtaista lähestymistapaa, joka mahdollistaa tapauskohtaisten ratkaisujen löytämisen eri aloilla havaittuihin konkreettisiin erityisongelmiin.

<sup>23</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys 20.12.2011 KOM (2011) 900 lopullinen.



**Yleishyödyllisiä sosiaalisia palveluita (SSGI)** ei käsitteenä ole määritetty Suomen kansallisessa lainsäädännössä, eikä käsitettä löydy myöskään EU:n primaari- tai sekundaarilainsäädännössä. Yleishyödyllinen sosiaalipalvelu terminä esiintyy lähinnä EU:n politiikka-asiakirjoissa.

Komission joulukuussa 2011 antamassa tiedonannossa EU:n yleishyödyllisten palveluiden laatukehiksestä (johon on jo aiemmin viitattu) on muutoinkin tuotu esiin se, että yleishyödyllisistä palveluista käytävää keskustelua jarruttaa käsitteiden epätasällisyys. Eri käsitteitä käytetään samassa merkityksessä ja virheellisesti. Komissio on määritellyt SSGI-palveluita seuraavasti:

*Näihin (SSGI-palvelut) kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmät, jotka kattavat elämän perusriskit, ja eräät muut suoraan henkilökohtaisesti tarjottavat olennaiset palvelut, joilla on ennaltaehkäisevää ja yhteiskunnan koheesiota luovaa merkitystä ja jotka helpottavat yhteiskunnallista osallisuutta. Euroopan unionin tuomioistuin ei katso tiettyjä sosiaalipalveluja (kuten lakisääteisiä sosiaaliturvajärjestelmiä) taloudellisiksi toiminnoiksi. Sen oikeuskäytännöstä käy kuitenkin selkeästi ilmi, että palvelun sosiaalinen luonne ei ole riittävä peruste sen luokittelumiseksi muuksi kuin taloudelliseksi palveluksi. Termi ”yleishyödylliset sosiaalipalvelut” kattaa sen vuoksi sekä taloudelliset että muut kuin taloudelliset toiminnot.*

Tiedonannossa ”Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa”<sup>24</sup> on määritelty, varsinaiset terveystalvelut poissulkien, kaksi suurta yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen ryhmää:

- lakisääteiset ja täydentävät sosiaaliturvajärjestelmät eri organisaatiomuodoissaan, (keskinäiset tai ammatilliset); ne kattavat elämän perusriskit, jotka liittyvät terveyteen, vanhuuteen, työtaturmiin, työttömyyteen, eläkkeeseen ja vammaisuuteen
- muut keskeiset talvelut, jotka tarjotaan suoraan asianomaiselle henkilölle. Näillä palveluilla on ennalta ehkäisevä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta lisäävä tehtävä ja ne tarjoavat yksilöllistä apua, jonka tarkoituksena on edistää ihmisten osallisuutta yhteiskunnassa ja taata heidän perusoikeuksiensa toteutuminen. Niissä on ensinnäkin kyse tuesta elämän välittömissä ongelma- ja kriisitilanteissa (kuten velkaantuminen, työttömyys, huumeriippuvuus, perheen hajoaminen). Toiseksi niihin kuuluu toimia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että asianomaisilla henkilöillä on tarpeelliset taidot, joiden ansiosta he voivat olla täysimääräisesti osallisina yhteiskunnassa (kuntoutus, kielikoulutus maahanmuuttajille) ja erityisesti työmarkkinoilla (koulutus, ammatillinen uudelleensijoittuminen).

Kilpailusääntöjä sovelletaan vain yrityksiin. Käsite ”yritys” tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tässä yhteydessä toiminnan luokittelu ”sosiaalliseksi” tai sen harjoittaminen voittoa tavoittelematta, ei sinänsä riitä esittämään sen luokittelumista taloudelliseksi toiminnaksi.

24 KOM(2006) 177 lopullinen, 26.4.2006.

Komissio on yleishyödyllisiä palveluja koskevassa oppaassaan<sup>25</sup> tuonut esiin esimerkkejä, jotka on katsottu taloudelliseksi toiminnaksi tai ei-taloudelliseksi toiminnaksi (joko komission päätöksissä tai unionin tuomioistuimen tuomioissa). Taloudelliseksi toiminnaksi on katsottu

- vapaaehtoiset, täydentävät eläkejärjestelmät, jotka toimivat rahastointiperiaatteen mukaisesti, myös silloin, kun niitä hoitavat voittoa tavoittelemattomat laitokset. Rahastointiperiaate tarkoittaa sitä, että vakuutusmaksut määrättyvät yksinomaan edunsaajien maksamien vakuutusmaksujen tason ja tehtyjen investointien taloudellisten tulosten perusteella).

Esimerkkinä puhtaasti sosiaalisesta toiminnasta, joka ei ole taloudellista toimintaa on todettu:

- pakollisen vakuutusjärjestelmän hallinnointi, jonka tavoite on puhtaasti sosiaalinen, joka toimii yhteisvastuuperiaatteella ja tarjoaa vakuutusmaksuista riippumattomia vakuutusmaksuja.

Unionin tuomioistuin on muun muassa ratkaisussaan Poucet ja Pistre (C-159/91) käsitellyt kysymystä, onko tietty sosiaaliturvalaitos perustamissopimuksen 85 ja 86 artikloissa (nykyiset SEUT 105 ja 106 artiklat) tarkoitettu yritys. Tuomioistuin on tapauksissa esittänyt kriteerejä, joiden perusteella sosiaaliturvajärjestelmää (tai -laitosta) ei pidetä EU:n kilpailusäännöksiä sovellettaessa yrityksenä eli kyseessä ei ole taloudellinen toiminta. Tuomioistuimen ratkaisujen mukaan taloudellista toimintaa eivät harjoita sellaiset erityisen sosiaaliturvajärjestelmän hoitamisesta vastuussa olevat elimet, joiden tehtävä on yksinomaan sosiaalinen. Toiminnan täytyy myös perustua kansallisen yhteisvastuun periaatteelle, eikä siihen liity voiton tavoittelua. Keskeisenä arviointiperusteena voidaan pitää sitä, miten solidaarinen järjestelmä on. Arvioinnissa on otettu huomioon seuraavia seikkoja:

- Työssäkäyvät rahoittavat eläkkeet.
- Kaikki henkilöt vakuutetaan riippumatta mm. heidän taloudellisesta asemastaan.
- Järjestelmä perustuu pakolliseen vakuutukseen.
- Järjestelmään sisältyy tulojen uudelleen jakoa.
- Eläkkeen määrä ei ole riippuvainen vakuutusmaksujen suuruudesta.
- Järjestelmän osallistuminen sellaisten järjestelmien rahoittamiseen, joilla on rakenteellisia taloudellisia vaikeuksia.
- Valtio vahvistaa viime kädessä etuuskien ja vakuutusmaksujen määrän.
- Järjestelmä rahoitetaan työtuloihin ja eläkkeisiin suhteutetuilla maksuilla.
- Valtio valvoo toimintaa.

### ***Yleishyödylliset palvelut ja hankintalainsäädäntö***

Yleishyödyllisillä palveluilla on merkitystä myös hankintalainsäädännön soveltamisen kannalta. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen asema hankintalainsäädän-

25 SEC 2010 (2010) 1545 final.

nössä kiteytyy järjestelyyn, jossa julkisyhteisö antaa julkisen palvelun velvoitteen tietylle yritykselle tai yhteisölle. Uudessa hankintadirektiivissä 2014/24/EU on käsitelty hankintalainsäädännön soveltamisalaa täsmentämällä muun muassa hankintayksikön tunnusmerkistöä. Selvää on, että muiden kuin taloudellista yleistä etua koskevien palvelut eivät kuulu hankintadirektiivin soveltamisalaan.<sup>26</sup>

Hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan hankintaviranomaisilla tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, *julkisoikeudellisia laitoksia* sekä useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä. Artiklan 4 kohdan mukaan *julkisoikeudellisilla laitoksilla* tarkoitetaan laitoksia, joilla on seuraavat ominaisuudet: a) ne on nimenomaisesti *perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita*, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta; b) ne ovat oikeushenkilöitä; ja c) niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset; tai niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen; tai alue tai paikallisviranomaiset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

Hankintadirektiivin 1 artiklassa on todettu, että direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapautteen määrittelyä, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevin palveluina, miten nämä palvelut olisi järjestettävä ja rahoitettava valtiontukisääntöjen mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava. Lisäksi artiklassa on todettu, että direktiivi ei vaikuta tapaan, jolla jäsenvaltiot järjestävät sosiaaliturvajärjestelmänsä.

Komissio on vuonna 2012 antamassaan tiedonannossa käsitellyt SGEI-palvelujen suhdetta hankintalainsäädäntöön.<sup>27</sup> Siinä todetaan muun muassa seuraavasti: ”Kun viranomaisen päättää antaa palvelun tuottamisen kolmannen osapuolen tehtäväksi, sen on noudatettava SEUT-sopimuksen 49–56 artiklaan perustuvaa, julkisia hankintoja koskevaa unionin oikeutta, julkisia hankintoja koskevia unionin direktiivejä. --- Silloinkin kun EU:n julkisia hankintoja koskevia direktiivejä ei voida soveltaa ollenkaan tai voidaan soveltaa vain osittain, hankintasopimusta tehtäessä on noudatettava avoimuutta, tasavertaista kohtelua, suhteellisuutta ja vastavuoroista tunnustamista koskevia SEUT-sopimuksen vaatimuksia.”

Komission tiedonannossa on käsitelty laajasti myös yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitettä. Taloudellisen toiminnan käsite on syntynyt ja sitä käytetään ensisijaisesti EU:n kilpailuoikeudessa. Oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin haasteita, jotka liittyvät taloudellisen toiminnan käsitteen tuomiseen hankintalainsäädännön puolelle. Taloudellisen toiminnan käsitteellä voi kuitenkin olla välillistä merkitystä hankintalainsäädännön soveltamisessa ja tulkinnassa.<sup>28</sup>

### **Työeläkejärjestelmä yleishyödyllisenä palveluna**

Suomen työeläkejärjestelmän osalta on eri yhteyksissä viime vuosina pohdittu sen suhdetta yleishyödyllisiin palveluihin. Työeläkejärjestelmässä on paljon piirteitä, jotka puoltavat sen

26 Ukkola Markus: Taloudellisen toiminnan käsite hankintalainsäädännössä. Defensor Legis N:o 1/2015 s. 157–158.

27 Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen, 11.1.2012, KOM (2012/C8/02).

28 Ukkola s. 164.

pitämistä yleishyödyllisenä palveluna, etenkin yleishyödyllisenä sosiaalipalveluna (SSGI). Unionin tuomioistuimen ratkaisuihin ja edellä kuvatuissa komission selvityksissä, SSGI-palveluina on pidetty lakisääteistä sosiaaliturvaa hoitavien laitosten toimintaa.

Terminä yleishyödylliset sosiaalipalvelut (SSGI) kattaa sekä taloudelliset että ei-taloudelliset palvelut. EU:n kilpailusäännösten soveltamisen kannalta on ratkaisevaa, pidetäänkö työeläkejärjestelmän hallinnointia taloudellisenä palveluna vai ei. Käytännössä tämä arvio on tapahtunut tapauskohtaisesti unionin tuomioistuimen ratkaisujen tai komission päätösten perusteella ja perustunut kokonaisarviointiin. Esimerkiksi yksinomaan SSGI-palveluja tuottavan laitoksen oikeudellinen asema ei vaikuta siihen, onko kyse taloudellisesta toiminnasta vai ei. Myös voittoa tavoittelemattoman laitoksen toimintaa voidaan pitää taloudellisenä toimintana ja siihen voidaan soveltaa kilpailusäännöksiä. Ratkaisevaa on yrityksen toiminnan luonne. Komission yleishyödyllisiä palveluita koskevissa selvityksissä on viitattu tuomioistuimen ratkaisuun<sup>29</sup>, joka koski saksalaisten sairauskassojen kilpailuoikeudellista asemaa. Ratkaisussa on todettu, että saman sosiaaliturvan hallinnointiin osallistuvan laitoksen toiminta voi olla osittain taloudellista, jolloin siihen sovelletaan kilpailuoikeuden säännöksiä, ja osittain luonteeltaan ei-taloudellista, joka jää kilpailuoikeudellisten säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Vaikka työeläkejärjestelmä lakisääteistä sosiaalivakuutusta hallinnoivana järjestelmänä sinänsä täyttäisi yleishyödyllisen sosiaalisen palvelun määritelmän, merkityksellistä kilpailusäännösten kannalta on se, onko toiminta luonteeltaan taloudellista vai ei-taloudellista. Jos kyseessä on taloudellinen toiminta, tulee siihen sovellettavaksi koko SGEI-palveluita koskeva säädöskehikko eli lähtökohtaisesti kaikki Lissabonin sopimuksen kilpailusäännökset.

Aikaisemmin yleishyödyllisiä palveluita käsittelevissä ETK:ssa laadituissa muistioissa<sup>30</sup>, on todettu seuraavia seikkoja, jotka puoltaisivat sitä tulkintaa, että työeläkejärjestelmää (ainakin TyEL-järjestelmän osalta) olisi pidettävä sellaisena yleishyödyllisenä palveluna, joka jäisi kilpailusäännösten ulkopuolelle:

- Järjestelmä perustuu olennaisimmalta osaltaan yhteisvastuun periaatteelle (jakojärjestelmään).
- Rahaston tuotto ei vaikuta etuuden määrään, vaan ainoastaan siihen, mikä osa eläkkeestä kustannetaan rahastosta ja mikä osa kunakin ajankohtana taksoitettavasta yhteisestä tasausosasta.
- Järjestelmä on lakisääteinen ja pakollinen työnantajille ja työntekijöille ja kattaa koko työssä käyvän väestön.
- Etuudet on määritelty laissa eivätkä ne ole suorassa yhteydessä maksettuihin maksuihin.
- Etuudet on indeksoitu.
- Eläkeoikeus syntyy, vaikka vakuutusmaksuja ei ole maksettu.
- Maksut eivät ole täysin riskivastaavia.
- Valtio valvoo työeläkejärjestelmän toimintaa; järjestelmän toimeenpano on annettu yksityisille työeläkelaitoksille laissa määritellyin ehdoin.

29 C-264/01 AOK Bundesverband ym.

30 Riitta Korpiluoma, Suomen työeläkejärjestelmän asema EU:ssa muistio 27.10.2003 sekä myös Jaana Rissanen: Yleishyödylliset sosiaaliset palvelut ja Suomen työeläkejärjestelmä 19.9.2008 (muistio ETK:n sisäiseen käyttöön)

- Valtio vahvistaa viime kädessä vakuutusmaksujen määrän.
- Järjestelmässä on konkurssiyhteisvastuu.

Vaikka työeläkejärjestelmän asemasta yleishyödyllisenä palveluna on kansallisesti keskusteltu eri yhteyksissä, lopullista kantaa tähän ei ole toistaiseksi muodostunut. Lopullinen kanta siitä, miten Suomen työeläkejärjestelmä sijoittuisi tässä sääntelykehikossa, edellyttäisi viime kädessä unionin tuomioistuimen ratkaisua. Mahdollista olisi avata keskustelu asiasta komission kanssa, mutta tähän ei ole toistaiseksi ryhdytty.

Työeläkejärjestelmässä yksityisten alojen työeläkelaitokset eivät kuulu julkisista hankinnoista annetun lainsäädännön piiriin. Näyttäisi siltä, että mitä enemmän työeläkelaitosten toiminnassa painottuisi toiminnan yleishyödyllisyys, voi sillä olla vaikutusta arvioitaessa julkisista hankinnoista annetun lainsäädännön soveltamisalaa. Jos päädyttäisiin siihen, että työeläkejärjestelmää pidettäisiin SGEI-palveluna, tarkoittaisi se koko siihen liittyvän lainsäädäntökehikon (valtioneuvoston, kilpailusäännökset) soveltamista nyt ja tulevaisuudessa (nykysäännökset ja mahdolliset tulevat lainsäädännön muutokset). Juuri tällä hetkellä ei ole sellaista tilannetta näköpiirissä, jonka perusteella olisi tässä vaiheessa syytä käynnistää keskusteluja komission kanssa Suomen työeläkejärjestelmän asemasta.

## 7 Rahoitustransaktioita koskeva varainsiirtovero (Financial Transaction Tax, FTT)

### 7.1 Direktiivin sisältö ja tausta

Komissio antoi syksyllä 2011 direktiiviehdotuksen rahoitusalan verottamisesta<sup>31</sup>. Ehdotuksen mukaan EU:n alueella otettaisiin käyttöön yhtenäistetty rahoitustransaktioita koskeva varainsiirtovero (Financial Transaction Tax, FTT). Ehdotuksen oikeudellinen perusta on välillisiä veroja koskevassa SEUT 113 artiklassa.

Direktiiviehdotuksen taustalla on viimeisimmän maailmanlaajuisen talous- ja finanssikriisin vaikutukset Euroopan talouteen. Ehdotuksen tarkoituksena on määrittää yhteinen eurooppalainen käytäntö, jonka avulla tätä kysymystä voitaisiin lähestyä sisämarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Ehdotuksella pyritään täydentämään varmempiin finanssipalveluihin tähtäävää EU:n sääntelykehystä puuttumalla erityisen riskialttiiseen käyttäytymiseen joillakin finanssimarkkinoiden segmenteillä, jotta aiemmat käytännöt eivät toistuisi. Ehdotuksen tarkoituksena on finanssitransaktioiden välillistä verotusta koskevan lainsäädännön yhdenmukaistaminen, jotta voidaan varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja välttää kilpailun vääristyminen.

Verollisia transaktioita olisivat rahoitusvälineiden luovutukset ja niitä koskevat sopimukset, joissa on osapuolena EU-jäsenmaassa sijaitseva rahoitusalan toimija joko omaan tai toisen lukuun. Verovelvollinen olisi kyseinen rahoitusalan toimija (finanssilaitos), mutta myös toimeksiantaja olisi vastuussa veron suorittamisesta. Merkitystä ei olisi sillä, onko kyse pörssissä vai sen ulkopuolella tehdystä luovutuksesta.

Veron määrä olisi arvopaperin luovutuksessa 0,1 prosenttia luovutuksen markkina-arvosta kaupan verovelvolliselta osapuolelta. Jos molemmat osapuolet ovat verovelvollisia, vero olisi siten yhteenlaskettuna 0,2 prosenttia transaktion arvosta. Johdannaisten osalta vero olisi vastaavasti 0,01 prosenttia osapuolelta ja 0,02 prosenttia transaktiosta kohde-etuuden nimellisen arvon perusteella laskettuna. Ehdotuksen perusta on fiskaalinen ja liittyy komission tavoitteeseen luoda EU:lle omia varoja. Sen lisäksi ehdotus tarjoaa jäsenvaltioille myös mahdollisuuden korottaa omalla alueellaan sijaitsevien toimijoiden veroprosenttia ja saada näin verosta lisätuloja.

Veron soveltamisala on laaja, koska sillä pyritään kattamaan kaikentyyppisiin rahoitusvälineisiin liittyvät transaktiot, sillä ne ovat usein toisensa helposti korvaavia vaihtoehtoja. Vero kattaa siten rahoitusvälineet, jotka ovat vaihdantakelpoisia pääomamarkkinoilla, rahamarkkinavälineet (lukuun ottamatta maksuvälineitä), osuudet tai osakkeet yhteistä sijoitus-toimintaa harjoittavissa yrityksissä (joita ovat yhteissijoitusyritykset ja vaihtoehtoiset sijoitusrahastot) sekä johdannaissopimukset. Veroa ei ole myöskään rajattu omistajuuden siirtoon, vaan se edustaa ennemminkin velvoitetta, johon on sitouduttu ja joka kuvastaa sitä, ottaako kyseinen finanssilaitos vastatakseen tiettyyn rahoitusvälineeseen liittyvän riskin (osto ja myynti).

31 Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä finanssitransaktioverojärjestelmästä ja direktiivin 2008/7/EY muuttamisesta, KOM(2011) 594 lopullinen 28.9.2011.

Finanssilaitosten määritelmä on laaja ja kattaa muun muassa sijoituspalveluyritykset, jäsennellyt markkinat, luottolaitokset, vakuutus- ja jälleenvakuutusyritykset, yhteistä sijoitus-toimintaa harjoittavat yritykset, eläkerahastot, holdingyhtiöt, rahoitusleasingyhtiöt ja erillis-yhtiöt.

## 7.2 Direktiivin mahdollinen vaikutus työeläkejärjestelmään

Ehdotettua direktiivin 1 artiklassa määritellyn soveltamisalan mukaan sitä on *sovellettava kaikkiin finanssitransaktioihin edellyttäen, että vähintään yksi transaktion osapuolista on sijoittautunut jäsenvaltioon ja transaktion osapuolena on jäsenvaltion alueelle sijoittautunut finanssilaitos, joka toimii joko omaan tai toisen henkilön lukuun taikka transaktion osapuolen nimissä*. Direktiivin soveltamisalaa ei siis ole määritelty sen mukaan, mikä tai mitkä institutiot ovat mukana toiminnassa, vaan merkittävää on tietyn finanssitransaktion tapahtuminen, jotta velvollisuus veron maksamiselle syntyy.

Direktiiviehdotuksen artiklassa 2 on lueteltu, mitä finanssilaitoksella tarkoitetaan kyseisessä direktiivissä. Artiklan 2 kohdan (f) mukaan finanssilaitos on *eläkerahasto tai Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/41/EY286 artiklan a alakohdassa määritelty ammatillista lisäeläkettä tarjoava laitos sekä tällaisen rahaston tai laitoksen omaisuudenhoitaja*.

Artiklan 2 viimeisessä kohdassa (j) on vielä varsin laaja määritelmä finanssilaitokselle. Sen mukaan finanssilaitos on *mikä tahansa muu yritys, joka harjoittaa vähintään yhtä seuraavista toiminnoista, edellyttäen, että kyseiset toiminnot muodostavat olennaisen osan sen kokonaistoiminnasta finanssitransaktioiden volyymin tai arvon kannalta*:

- i) direktiivin 2006/48/EY liitteessä I olevissa kohdissa 1, 2, 3 ja 6 tarkoitetut toiminnot
- ii) kaupankäynti omaan tai asiakkaiden lukuun millä tahansa rahoitusvälineellä
- iii) omistusyhteyksien hankinta yrityksissä
- iv) omistusyhteys rahoitusvälineissä tai niiden liikkeeseenlasku
- v) iv alakohdassa tarkoitettuihin toimintoihin liittyvien palveluiden tarjonta.

Kysymykseen siitä, voidaanko Suomen työeläkelaitoksia pitää FTT-direktiivin mukaisena finanssilaitoksena, voidaan tuoda erilaisia näkökantoja. Selvältä vaikuttaisi, että ainakin II että III pilarin eläkejärjestelmien mukaiset eläkelaitokset kuuluisivat direktiivin vaikutuspiiriin. Artiklan 2 kohdan (f) mukaan IORP-direktiivin soveltamisalan piirissä olevat ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavat eläkelaitokset ovat finanssilaitoksia ja tämän lisäksi eläkerahastot. Käsitettä ”eläkerahasto (pension fund)” ei ole yksiselitteisesti määritelty EU-lainsäädännössä, joten ei ole selvää, millaisia laitoksia pidettäisiin (f) kohdan mukaisina eläkerahastoina ja jotka olisivat FTT-direktiivin mukaisia finanssilaitoksia. Keskustelua on muun muassa ESIP:n piirissä siitä, voisiko FTT-direktiivi koskea myös I pilarin lakisääteistä eläkevaikutusta hoitavia laitoksia. FTT-direktiivin sanamuoto ei selkeästi sulje soveltamisalan ulkopuolelle lakisääteistä sosiaaliturvaa hoitavia laitoksia.

Suomen työeläkejärjestelmä on lakisääteisenä eläkejärjestelmänä asetuksen 883/2004 soveltamisalan piirissä, eikä siis kuulu IORP-direktiivin soveltamisalaan. Ongelmallista kuitenkin on, että ei ole selvää, mitä tarkoitetaan eläkerahastolla FTT-direktiivissä. Myös 2 ar-



tiklan (j) kohdan määrittely jättää avoimia kysymyksiä eläkelaitosten sijoitustoiminnan osalta; erityisesti miten olennaisena osana sitä pidetään eläkelaitosten kokonaistoiminnasta ottaen huomioon sen, että Suomen työeläkejärjestelmässä itsenäiset eläkelaitokset ja eläkeyhtiöt ovat hallinnoimiensa työeläkevarojen omistajia ja myös itsenäisesti vastaavat varojen sijoittamisesta. Joidenkin arvioiden suomalaiset työeläkelaitokset voisivat kuulua FTT-direktiivin soveltamisalan piiriin ja joutua velvollisiksi maksamaan FTT-veroa sijoitustoimintaansa liittyvistä transaktioista. Sen sijaan direktiivi ei koskisi vakuutus sopimukseen perustuvaa suhdetta eikä näin ollen työnantajilta ja työntekijöiltä perittäviä vakuutusmaksuja.

### 7.3 Direktiivin käsittelyn eteneminen ja sitä koskevat kannanotot

FTT-direktiivin käsittely aloitettiin Tanskan puheenjohtajuuskaudella. Veroasioiden käsittely vaatii neuvostossa yksimielisyyden. FTT-direktiiviehdotusta koskevassa valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle<sup>32</sup> valtioneuvoston kannan mukaan direktiiviehdotuksen yleiset tavoitteet ovat kannatettavia. Kirjelmässä on todettu, että tavoitteena tulisi olla transaktioveron käyttöönotto mahdollisimman laajasti vähintään koko unionin alueella, mutta mieluummin mahdollisuuksien mukaan kansainvälisen yhteistyön kautta vielä laajemmin. Lisäksi transaktioveron poikkeussääntöjä olisi myös syytä arvioida perusteellisemmin, jotta voitaisiin mahdollisesti välttää esimerkiksi valtion ja julkisten laitosten varainhankinnan kallistuminen samoin kuin riskienhallintaan liittyviä ja muita kielteisiä sivuvaikutuksia. Valtioneuvoston kirjelmässä on myös todettu, että ehdotukseen sisältyy lisäksi lukuisia esimerkiksi finanssilaitoksen määritelmään ja sijoittautumisvaltioon liittyviä yksityiskohtia, joita olisi pyrittävä selventämään ennen kansallista voimaansaattamista.

Komission esitys rahoitusmarkkinaverosta kaatui sellaisenaan kesällä 2012, koska siitä ei ollut mahdollista saavuttaa vaadittua yksimielisyyttä kaikkien EU-maiden kesken. Tällaisessa tilanteessa, jossa kaikki jäsenvaltiot eivät ottaisi veroa käyttöön, on kuitenkin mahdollista tehdä päätös ns. tiiviimmässä yhteistyössä. Lissabonin sopimuksen (SEUT) 20 artiklan perusteella jäsenvaltiot voivat aloittaa keskenään tiiviimmän yhteistyön, jos vähintään yhdeksän jäsenvaltiota osallistuu tähän. Tiiviimpää yhteistyötä koskevasta päätöksen tekomenettelystä on säädetty SEUT 326–334 artikloissa. Lokakuussa 2012 yksitoista jäsenvaltiota oli ilmoittanut haluavansa tiiviimpää yhteistyötä transaktioverossa: Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Portugali, Ranska, Saksa, Slovakia, Slovenia ja Viro. Rahoitusmarkkinaveroa vastustavat Iso-Britannia, Ruotsi ja Hollanti. Suomen hallitus teki 30.11.2012 päätöksen siitä, että Suomi ei liity finanssitransaktioveroa koskevaan tiiviimpään yhteistyöhön.

Komissio antoi uuden direktiiviehdotuksen keväällä 2013<sup>33</sup> koskien tiiviimpää yhteistyötä finanssitransaktioveron alalla em. jäsenvaltioiden osalta. Ehdotuksen yleistavoitteet ovat samat kuin komission vuonna 2011 tekemässä alkuperäisessä ehdotuksessa. Ehdotusta on kuitenkin mukautettu jossain määrin ehdotettujen säännösten selkeyttämiseksi ja ve-

32 Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi yhteisestä finanssitransaktioverojärjestelmästä 17.11.2011 U49/2011 vp.

33 Ehdotus neuvoston direktiiviksi tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta finanssitransaktioveron alalla 14.2.2013 KOM (2013) 71 lopullinen.



ronkierron torjunnan vahvistamiseksi entisestään. Tiiviimmän yhteistyön osalta ehdotusta on mukautettu niin, että finanssitransaktioveroa koskeva lainkäyttövalta rajoittuu vain osallistuviin jäsenvaltioihin. Toukokuussa 2014 EU:n valtiovarainministerit pääsivät yksimielisyyteen hankkeen aikataulusta siten, että vero on tarkoitus saada voimaan viimeistään vuonna 2016.<sup>34</sup>

Yhdistynyt kuningaskunta riitautti unionin tuomioistuimessa neuvoston antaman päätöksen<sup>35</sup>, jolla neuvosto oli antanut luvan tiiviimmälle yhteistyölle finanssitransaktioveron alalla. Yhdistynyt kuningaskunta perusteli kannetta sillä, että transaktioverolla voi olla kustannuksia lisääviä vaikutuksia myös niissä valtioissa, jotka eivät osallistu finanssitransaktioveroa koskevaan tiiviimpään yhteistyöhön ja tämä loukkaa näiden valtioiden toimivaltaa ja oikeuksia. Unionin tuomioistuin kuitenkin hylkäsi Yhdistyneen kuningaskunnan kanteen 30.4.2014 antamassaan tuomiossa.<sup>36</sup>

Kansallisessa keskustelussa EK on todennut vastustavansa direktiivin käyttöön ottoa. EK:n mukaan vero heikentäisi olennaisesti EU:n alueen toimijoiden kansainvälistä kilpailukykyä, ja se voisi siirtää suuren osan kaupankäynnistä EU:n ulkopuolelle. Veron maksajia olisivat viime kädessä yritykset, kuluttajat, sijoittajat ja rahoitusta tarvitsevat julkiset toimijat. Vero ei myöskään kohtelisi instrumentteja neutraalisti: osakerahastoon sijoittavalla olisi kaksinkertainen verokustannus osakkeisiin sijoittavaan verrattuna.

European Federation for Retirement Provision (EFRP) on 7.2.2012 julkaissut kannanotonsa FTT-direktiiviä koskevasta ehdotuksesta. EFRP:n näkemyksen mukaan FTT-direktiivi ehdotuksen mukaisessa muodossa toisi kielteisiä vaikutuksia eläkerahastojen, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien eläkelaitosten toimintaan sekä sellaisten eläkelaitosten toimintaan, jotka hallinnoivat omia eläkevaroja. EFRP:n näkemyksen mukaan esitystä ei tulisi hyväksyä ja toteaa seuraavaa: ”*The EFRP invites the European Parliament and the Council of the European Union to dismiss the Proposal. However, should this tax be introduced, pension funds, IORPs and financial institutions managing assets on their behalf should be exempted from its application*”.

Suomessa finanssiala yleisesti vastustaa veron käyttöönottoa. Myös TELA on ilmaissut kriittisen kantansa rahoitusmarkkinaveron ja TELA:ssa on analysoitu sen vaikutuksia Suomen työeläkejärjestelmään. Myös TELA:n eurooppalainen kattojärjestö AEIP on tuonut esiin kriittisen näkemyksensä rahoitusmarkkinaveron suhteen.<sup>37</sup> TELA:n sivuilla on julkaistu tietoa veron vaikutuksista työeläkealalle sekä avattu sivusto kysymyksille ja vastauksille rahoitusmarkkinaveron vaikutuksista<sup>38</sup>. TELA:n arvioiden mukaan työeläkesijoituksille veron kustannus olisi 450–530 miljoonaa euroa vuodessa.

34 Press release, 3310th Council meeting, Economic and Financial Affairs, Brussels 6 May 2014.

35 2013/52/EU.

36 Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaan Euroopan unionin neuvosto (C-209/13).

37 [http://www.aeip.net/images/stories/position\\_papers/EN/EU11FTT/aeip\\_position%20paper%20on%20eu11%20ftt\\_090413.pdf](http://www.aeip.net/images/stories/position_papers/EN/EU11FTT/aeip_position%20paper%20on%20eu11%20ftt_090413.pdf)

38 <http://www.tela.fi/rahoitusmarkkinavero>

## 8 Solvenssi II -direktiivin implementointi

Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II -direktiivi) hyväksyttiin marraskuussa 2009 ja julkaistiin EU:n virallisessa lehdessä 17.12.2009. Solvenssi II -direktiivin tarkoituksena on yhtenäistää Euroopan unionin jäsenvaltioiden vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten vakavaraisuutta koskevia vaatimuksia ja vakuutusvalvonnan periaatteita, parantaa vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojaa sekä lisätä eurooppalaisen vakuutusalan kansainvälistä kilpailukykyä.

Solvenssi II -direktiivin oli tarkoitus tulla voimaan jo vuoden 2012 lopulla. Lissabonin sopimuksesta ja Euroopan finanssivalvontajärjestelmän luomisesta Euroopan valvontaviranomaisten perustamisineen seurasi kuitenkin tarve muuttaa direktiiviä ennen sen voimaantuloa. Solvenssi II -direktiivin voimaantulolle tarvittiin enemmän aikaa, mitä varten annettiin kaksi erillistä direktiiviä Solvenssi II -direktiivin voimaantulo- ja soveltamisajankohdansiirtämisestä (2012/23/EU ja 2013/58/EU).

Lisäksi Solvenssi II -direktiivin muuttamiseksi ja sen voimaantulon lykkäämiseksi annettiin 16.4.2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/51/EU) direktiivien 2003/71/EY ja 2009/138/EY sekä asetusten (EY) N:o 1060/2009, (EU) N:o 1094/2010 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen ja Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) toimivaltuuksien osalta (jäljempänä Omnibus II -direktiivi). Omnibus II -direktiivi koskee pääasiassa vakuutussektoria ja Solvenssi II -direktiivin muuttamista.

Solvenssi II -direktiivi noudattaa rahoituspalveluiden alalla sovellettavaa nelitasoista lainsäädäntökehikkoa. Kehikon 1-taso käsittää niin sanotun puitedirektiivin, tässä tapauksessa Solvenssi II -direktiivin, Omnibus II -direktiivin ja finanssikonglomeraattidirektiivin muutosdirektiivin kokonaisuuden. Puitedirektiivi on pantava kansallisesti täytäntöön. Direktiiviä täydennetään kehikon 2-tason täytäntöönpanosäännöksillä, jotka ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä eikä niitä tule saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissiolle siirretään näiltä osin SEUT 290 artiklaan perustuvaa lainsäädäntövaltaa. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) koordinoi tasojen 1 ja 2 säädösten johdonmukaista ja yhtäläistä soveltamista jäsenvaltioissa. Solvenssi II -direktiiviä täydennetään EIOPA:n valmistelemilla teknisillä sääntely- ja täytäntöönpanostandardeilla

Solvenssi II -direktiiviä sovelletaan henki-, vahinko- ja jälleenvakuutusta harjoittaviin vakuutusyrityksiin. Direktiivi ei koske työeläkevakuutusyhtiöitä. Solvenssi II -direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa on todettu, että Suomen työeläkejärjestelmä ei kuulu direktiivin soveltamisalaan. Alun perin siitä, että Suomen työeläkejärjestelmään ei sovelleta EU:n henkivakuutusta koskevia säännöksiä, on todettu jo Suomen liittymissopimuksen yhteydessä.

Hallituksen esitys<sup>39</sup> Solvenssi II -direktiivin voimaan saattamisesta annettiin eduskunnalle joulukuussa 2014. Esityksessä ehdotettiin vakuutusyhtiölain ja yhdeksän muun lain muuttamista. Säädosmuutokset tulevat voimaan 1.1.2016.

39 HE 344/2014.

## 9 Vakuutustakuujärjestelmiä koskevat hankkeet

Euroopan komissio on antanut helmikuussa 2015 jäsenvaltioiden keskusteltavaksi vakuutusyhtiöiden taloudellista elpymistä, kriisinratkaisumenetelmiä ja takuujärjestelmiä koskevan aloiteasiakirjan.<sup>40</sup> Komissio esitteli aloitteet vakuutusalan asiantuntijaryhmässä (Expert Group on Banking, Payments and Insurance, EGBPI).

Komission aloiteasiakirjassa suunnitellun elpymis- ja kriisinratkaisusääntelyn pääasiallisena tarkoituksena on kehittää vakuutustoimialan taloudellista vakautta sekä suojata vakuutettuja ja vakuutuksenottajia varautumalla mahdolliseen järjestelmärisktiin tai muuhun kriisitilanteeseen. Komission aloitteen taustalla on varmistaa koko finanssialan kattava kriisinhallintakehikko. Suunnitelmissa oleva elpymis- ja kriisinratkaisukehikko riippuu siitä, sovellettaisiinko sitä 1) vain systemaattisesti merkittäviin (jälleen)vakuuttajiin, 2) kaikkiin (jälleen)vakuuttajiin, jotka toimivat rajojen yli vai 3) kaikkiin Solvenssi II -kehikossa toimiviin (jälleen)vakuuttajiin.

Osana kriisinratkaisukehikkoa tuodaan esille jäsenvaltioille mahdollisesti asetettava vaatimus perustaa vakuutustakuujärjestelmä. Koska jäsenvaltioissa on hyvin erilaisia vakuutustakuujärjestelmiä, aloiteasiakirjassa todetaan, että taloudellista elpymistä ja kriisinratkaisua koskevia säännöksiä voitaisiin tukea harmonisoidulla vakuutustakuujärjestelmällä. Vakuutustakuujärjestelmien osalta aloitteen taustalla on komission vuonna 2010 julkaisema valkoinen kirja vakuutustakuujärjestelmistä ja siinä esitettyihin ehdotuksiin annetut jäsenvaltioiden vastaukset.<sup>41</sup>

Komission aloiteasiakirjan johdosta on annettu eduskunnalle E-kirje<sup>42</sup>. Siinä todetun Suomen kannan mukaan lainsäädännön tulee tarjota vakuutusyhtiöille ja valvontaviranomaisille tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita keinoja, joiden avulla voidaan turvata yhtiön toiminnan jatkuvuus sekä vakuutuksenottajien, vakuutettujen ja korvauksensaajien edut vakuutusyhtiön ajauduttua taloudellisiin vaikeuksiin. Suomi katsoo kuitenkin, että ensisijaisena keinona näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on pidettävä Solvenssi II -direktiivillä luotua vakavaraisuussääntelyä sekä tehokasta ja mahdollisimman yhtenäistä valvontaa. Suomi ei yhdy komission näkemykseen siitä, että elpymis- ja kriisinratkaisuja koskevan sääntelyn tulisi perustua nykyistä laajempaan EU-sääntelyyn.

E-kirjeessä on tuotu esiin myös se, että jos aloitteen mukaisia elvytys- ja kriisinsäätelytoimenpiteitä kehitetään, on varmistettava, että mahdollista uutta EU-sääntelyä ei sovelleta miltään osin Suomen lakisääteiseen työeläkejärjestelmään. Sama koskee mahdollista vakuutustakuujärjestelmää ja tältä osin Suomen kanta on aiemmin (vuonna 2010) esitetyn kannan mukainen. Suomi pyrkii vaikuttamaan ennakolta komission esivalmisteluun, joka jatkuu vuoden 2015 aikana.

40 <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2015-AK-3427.pdf>

41 Valkoinen kirja vakuutustakuujärjestelmistä KOM (2010) 0370 lopullinen ja E-kirje (E109/2010 vp).

42 E 4/2015 vp.

## 10 IORP-direktiivin uudistaminen

Euroopan komissio antoi 27.3.2014 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta (ns. IORP II)<sup>43</sup>. Komission direktiiviehdotus perustui voimassa olevan lisäeläkedirektiivin (2003/41/EY) sekä Solvenssi II -direktiiviin (2009/138/EY), Euroopan valvontaviranomaisesta annettuun direktiiviin (2010/78/EU) ja liialliseen luottoluokitukseen tukeutumisesta annettuun direktiiviin (2013/14/EU). Lisäeläkedirektiivi 2003/41/EY on tarkoitus kumota ehdotetulla direktiivillä.

Voimassa oleva direktiivi 2003/41/EY yhtenäisti lisäeläketoimintaa harjoittavien laitosten sääntelyä Euroopan unionin jäsenmaissa sekä vapautti lisäeläketoimintaa koskevaa tarjontaa Euroopan talousalueella. Direktiivi loi perustan ammatillisten lisäeläkkeiden sisämarkkinoille, sillä aikaisemmin lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten osalta ei ollut yhtenäistä yhteisön lainsäädäntöä tai rajat ylittävää toimintaa koskevaa sääntelyä. Jäsenvaltioiden laitoksille annettiin mahdollisuus hallinnoida lisäeläkejärjestelmiä toisessa jäsenvaltiossa ja yrityksille annettiin oikeus hankkia lisäeläketurvan järjestämiseen liittyvät palvelut toisessa jäsenmaassa sijaitsevalta lisäeläkelaitokselta siten, että tämä ei vaikuta kansallisen työ- ja sosiaalilainsäädännön soveltamiseen. Rajat ylittävä toiminta perustuu kansallisten vakavaraisuusjärjestelmien vastavuoroiseen tunnustamiseen.

IORP-direktiivin uudistamista koskevan ehdotuksen taustalla on Euroopan väestön ikääntyminen ja tarve varmistaa riittävät, turvatut ja kestävät eläkkeet. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten hallintoa ja avoimuutta sekä lisätä niiden rajat ylittävää toimintaa. Rajat ylittävää toimintaa harjoittavia lisäeläkelaitoksia on tällä hetkellä vähän. Koska yhä useammin ammatilliset lisäeläkkeet ovat maksuperusteisia, tulevan eläkkeen määrä voi alentua, jos riskienhallinta on riittämätöntä ja järjestelmää hallinnoidaan huonosti. Toiseksi tavoitteena on vähentää sääntelyn eroavuuksia, päällekkäisiä vaatimuksia ja rajat ylittävää toimintaa kohtuuttomasti hankaloittavia menettelyitä.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala ja sitä koskeva rajoitukset vastaavat voimassa olevaa lisäeläkedirektiiviä. Direktiivi koskee ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia.

Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu EU:n koordinaatioasetuksen (Parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 883/2004) piirissä olevat sosiaaliturvajärjestelmät. Suomen lakisääteinen työeläkejärjestelmä kuuluu edellä mainitun EU-asetuksen soveltamisalaan, joten siihen ei sovelleta ehdotettua IORP II -direktiiviä. Jos ammatillisia lisäeläkkeitä hoitava laitos hoitaa myös lakisääteisiä työeläkkeitä, laitos kuuluu lisäeläkedirektiivin soveltamisalaan ammatillisia lisäeläkkeitä koskevan toiminnan osalta edellyttäen, että lakisääteistä toimintaa ja vapaaehtoista toimintaa koskevat varat ja vastuut pidetään erillään eikä näiden järjestelmien välillä saa siirtää varoja tai vastuita.

Valtioneuvoston kantaa direktiiviehdotukseen on käsitelty keväällä 2014 eduskunnalle annettussa kirjelmässä<sup>44</sup>. Suomi on pitänyt tärkeänä, että jäsenvaltioilla säilyy edelleen

43 KOM (2014) 167 lopullinen.

44 U22/2014 vp.

pääosin oikeus päättää kansallisesti, sovelletaanko IORP II -direktiiviä pieniin lisäeläkelaitoksiin sekä sitä, että lisäeläkejärjestelmiä ja muita säästämisen ja sijoitustuotteita koskevaa sääntelyä kehitettäessä otetaan kilpailunäkökohdat huomioon. Valtioneuvosto katsoo, että on huolehdittava siitä, että Suomen lakisääteisen työeläkejärjestelmän erityisasema ei vaaranna direktiiviehdotuksen vuoksi. Tätä näkökulmaa on painotettu myös eduskunnan talousvaliokunnan sekä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan U-kirjelmää koskevissa lausunnoissa.<sup>45</sup>

Direktiivin käsittely EU:ssa on edennyt siten, että asiasta on saavutettu neuvoston yhteinen kanta 10.12.2014. Direktiivin käsittely on edelleen kesken Euroopan parlamentissa.

---

45 StVL 8/2014 vp ja TaVL 26/2014 vp.

## 11 Lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä koskeva direktiivi

Direktiivi (2014/50/EU) jäsenvaltioiden välisen työntekijöiden liikkuvuuden edistämistä lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantamalla koskevista vähimmäisvaatimuksista annettiin huhtikuussa 2014 ja se on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 21.5.2018 mennessä.

Ennen tämän direktiivin hyväksymistä, hanke tunnettiin ns. portability-direktiivinä. Alun perin komissio antoi jo vuonna 2005 ehdotuksen lisäeläkeoikeuksien siirrettävyyden parantamisesta. Direktiiviehdotuksessa olisi ollut tarkoitus säätää lisäeläkeoikeuksien saamiseen liittyvästä määräajasta, karttuneen lisäeläke-etuuden arvon säilyttämisestä ja lisäeläke-etuuden siirtämisestä jäsenvaltiosta toiseen ja jäsenvaltion sisällä lisäeläkejärjestelmästä toiseen. Komission esittämä direktiiviehdotus kaatui aikanaan jäsenvaltioiden erimielisyyteen. Komissio esitti muutetun ehdotuksen direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista työntekijöiden liikkuvuuden lisäämiseksi parantamalla lisäeläkeoikeuksien kertymistä ja säilyttämistä vuonna 2007<sup>46</sup>. Asia nostettiin uudelleen esiin keväällä 2012 annetussa valkoisessa kirjassa ja direktiivin käsittely aloitettiin uudelleen pitkän tauon jälkeen marraskuussa 2012.<sup>47</sup>

Lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä koskevan direktiivin tavoitteena on suojata jäsenvaltioiden välillä liikkuvien työntekijöiden lisäeläkeoikeuksia ja sitä kautta helpottaa rajojen yli liikkuvuutta. Direktiivi ei kata lisäeläkkeiden siirrettävyyttä eli mahdollisuutta siirtää eläkeoikeudet uuteen järjestelmään vaihdettaessa työpaikkaa toiseen EU-jäsenvaltioon. Keskeisin uudistus on työntekijän oikeus pitää työsuhteen päättyessä vapaakirjaoikeutensa eläkejärjestelmässä, jos hän ei suostu ottamaan sitä vastaan pääomamaksuna.

Direktiiviä sovelletaan työsuhteeseen liittyviin ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin, joiden tarkoituksena on tuottaa palkatulle työntekijälle vanhuuseläke. Direktiiviä ei sovelleta sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan asetuksen (883/2004) soveltamisalaan kuuluviin lakisääteisiin eläkejärjestelmiin.

Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat Suomessa työnantajan työntekijöilleen eläkesäätiöstä tai eläkekassasta ottama lisäeläketurva tai henkivakuutusyhtiöstä otettu ryhmäeläkevakuutus. Lisäksi sen soveltamisalan piiriin kuuluu työnantajan oman eläkesäännön mukainen kirjanpidollinen varaus, jonka tarkoituksena on tuottaa palkatuille työntekijöille vanhuuseläke. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät lakisääteiset eläkkeet eli Suomessa työeläke, kansaneläke ja takuueläke sekä lisäeläkkeiden osalta suljetut järjestelmät, joihin ei enää 21.5.2014 jälkeen ole otettu uusia jäseniä.

Direktiiviä sovelletaan lähtökohtaisesti vain sellaiseen lisäeläkejärjestelyyn, jonka osapuolena olevan työntekijän työsuhde päättyy ja hän siirtyy työskentelemään toiseen EU-jäsenvaltioon. Tavoitteena on kuitenkin kannustaa jäsenvaltioita käyttämään kansallista toimivaltaansa laajentaakseen sovellettavat säännöt koskemaan myös työntekijöitä, jotka vaihtavat työpaikkaa oman maan rajojen sisällä.

46 KOM (2007) 603.

47 U-jatkokirje 12.6.2013 (UJ 24/2013 vp).

Entisen työntekijän eläkeoikeuksia olisi säilytettävä tasavertaisesti nykyisten työntekijöiden oikeuksiin verrattuna. Eläkeoikeuksien säilyttämistapa ja arvon mukautus voidaan sopia kansallisesti. Direktiivissä on myös tiedonantosäännöksiä. Työntekijöillä olisi oikeus saada tietoa siitä, kuinka työsuhteen päättymisen vaikuttaisi heidän eläkeoikeuksiinsa. Entisillä työntekijöillä olisi oikeus saada tietoa muun muassa heidän eläkeoikeuksiensa arvosta.

## 12 EU-tason eläketietopalvelu

Komissio on tuonut esiin jo vuonna 2010 julkaistussa vihreässä kirjassa kysymyksen siitä, miten EU:ssa liikkuvat henkilöt voisivat seurata eri jäsenvaltioissa hankkimiaan eläkeoikeuksia ja tulisiko perustaa eläketietopalvelu koskien kaikentyyppisiä eläkeoikeuksia. Myös helmikuussa 2012 julkaistussa valkoisessa kirjassa tämä on tuotu edelleen esiin aloitekohdassa 17: *”The Commission will promote the development of pension tracking services allowing people to keep track of their pension entitlements acquired in different jobs. It will consider, in the context of the revision of the IORP directive and the proposal for a portability directive, how the provision of the required information for pensions tracking can be ensured, and it will support a pilot project on cross-border tracking.”*

Komissio julkaisi 2012 tarjouspyynnön EU-tason eläketietopalvelun suunnitteluprojektista. ETK osallistui projektiin konsortiossa neljän hollantilaisen ja yhden tanskalaisen eläkevakuuttajan kanssa. Track and Trace Your Pensions in Europe -projekti (TTYPE) käynnistyi heinäkuussa 2013 ja päättyi maaliskuussa 2015. Projektin loppuraportti ja muuta materiaalia on saatavissa osoitteessa **pensionstogether.eu**. Suomi ei osallistu TTYPE-projektin toiseen vaiheeseen, jossa tavoitteena on luoda seurantapalvelun toteuttava ja sitä jatkossa ylläpitävä organisaatio. Toisen vaiheen etenemistä voi seurata liittymällä postituslistalle lähettämällä vapaamuotoisen viestin osoitteeseen **info@pensionstogether.eu**.



### 13 Lähetettyjä työntekijöitä koskevat direktiivit sekä pimeän työn ehkäisemistä koskeva hanke

Toukokuussa 2014 hyväksyttiin lähetettyjen työntekijöiden täytöntöönpanoa koskeva direktiivi 2014<sup>48</sup>. Direktiivi tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 18.6.2016. Direktiivin täytöntöönpanoa valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM). Direktiivin tarkoituksena on turvata lähetettyjen työntekijöiden oikeudet käytännössä sekä kehittää lähetettyjä työntekijöitä koskevien EU:n sääntöjen noudattamisen valvontaa. Direktiivissä on tuotu esiin seikkoja, joiden perusteella viranomaiset arvioivat, onko kyseessä aito lähettämistilanne. Lisäksi direktiivissä on säännöksiä koskien vastuuta alihankintatilanteissa sekä kansallisia valvontakeinoja.

Lähetetyn työntekijän käsite on olemassa myös EU:n sosiaaliturvan koordinoitua koskevista asetuksista (883/2004 ja 987/2009). Käsitteet työoikeudellisissa säännöksissä ja sosiaaliturvaa koskevista säännöksissä sisältävät yhteneväisyyksiä, mutta niissä on myös eroja. Esimerkiksi lähettämisen tilapäisyyden määräaika on asetuksessa 883/2004 määritelty tarkkarajaisesti (24 kk), mutta vastaavaa määräaikaa ei ole lähetettyjä työntekijöitä koskevissa työoikeudellisissa direktiiveissä. EU:n sosiaaliturva-asetuksissa työntekijän lähettämiseksi on säädetty useita kriteereitä: muun muassa työntekijän tulee kuulua lähtömaan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin välittömästi ennen lähettämistä toiseen jäsenvaltioon ja lähettävällä työnantajalla tulee olla merkittävää, muuta kuin sisäiseen hallintoon liittyvää toimintaa lähtömaassa. Uudessa lähetettyjen työntekijöiden täytöntöönpanoa koskevassa direktiivissä täsmennetään lähetettyä työntekijää koskevaa käsitettä. Artiklassa 4 käsitellään aidon lähettämisen tunnistamista sekä väärinkäytösten ja säännösten kiertämisen estämistä. Säännöksessä todetaan erilaisia seikkoja, joiden avulla arvioidaan sitä, onko työntekijä aidosti lähetetty. Kysymys on kuitenkin kokonaisarviointista, eikä tyhjentävästä tosiseikoja koskeva listauksesta.

Direktiivin johdannossa on todettu, että sen ei tule rajoittaa EU:n sosiaaliturva-asetusten soveltamista. Kytkös direktiivin ja EU:n sosiaaliturva-asetusten säännösten välillä on tuotu esiin seuraavasti: Asetuksessa 883/2004 tarkoitettua sovellettavaa sosiaaliturvalainsäädäntöä koskevan todistuksen (ns. A1-todistus) puuttuminen voi olla osoitus siitä, ettei tilannetta olisi pidettävä palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvana tilapäisenä lähettämisenä työhön toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jossa työntekijä tavallisesti työskentelee.<sup>49</sup> ETK on Suomessa toimivaltainen laitos antamaan sovellettavaa sosiaaliturvalainsäädäntöä koskevia A1-todistuksia ja tekee yhteistyötä toisten EU-maiden vastaavien sosiaaliturvalaitosten kanssa. Direktiivin täytöntöönpano tulee oletettavasti lisäämään yhteistyötä direktiiviä toimeenpanevien työsuojeluviranomaisten ja Eläketurvakeskuksen välillä.

48 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/67/EU), annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin (96/71/EY) täytöntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmästä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta.

49 Direktiivin (2014/67/EU) johdanto, kohdat 12 ja 13.

Direktiivissä tuodaan esiin myös eri valvontaviranomaisten välisen yhteistyön ja tietojenvaihdon merkitys. Muutoinkin kuin lähetettyihin työntekijöihin liittyen on vireillä hankkeita, joilla tähdätään valvontaviranomaisten väliseen yhteistyöhön EU-tasolla. Komissio on esittänyt eurooppalaisen foorumin perustamista, jotta edistettäisiin yhteistyötä pimeän työn ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.<sup>50</sup> Päätöstä koskevan ehdotuksen johdanto-osassa on todettu, että pimeää työtä käsittelevät pääasiassa kansalliset työsuojelutarkastusvirastot, sosiaaliturva-alan tarkastusvirastot ja veroviranomaiset. Jotta pimeään työhön voitaisiin puuttua kattavasti ja menestyksekkäästi, jäsenvaltioissa on toteutettava toimia useilla eri aloilla ja kaikkien kansallisten viranomaisten, joilla on aktiivinen rooli pimeän työn torjunnassa, olisi osallistuttava yhteistyöhön. Päätösehdotuksen mukaan tarkoitus on parantaa jäsenvaltioiden eri valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä EU-tasolla pimeän työn ehkäisemiseksi. Eläketurvakeskuksen yhtenä lakisääteisenä tehtävänä on työeläkevakuuttamisen valvonta Suomessa ja on oletettavaa, että Eläketurvakeskus tulee osallistumaan foorumin puitteissa tehtävään kansalliseen yhteistyöhön muiden valvontaviranomaisten kanssa.

---

50 Komission ehdotus 9.4.2014 KOM (2014) 221: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös pimeän työn ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtävän yhteistyön edistämistä käsittelevän eurooppalaisen foorumin perustamisesta.

## 14 Kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoon liittyvät direktiivit

EU:n tavoitteena on luoda kattava maahanmuuttopolitiikka ja yhdenmukaistaa maahanmuuttoa koskevia säännöksiä. Pää tavoitteena on tukea työperäistä ja laillista maahanmuuttoa. Oikeusperusta tälle on SEUT 79 artiklassa. Maahanmuuttoa sääteleviä direktiivejä on useita ja yhteistä niille on, että sosiaaliturvaoikeuksien osalta niissä edellytetään, että direktiivin tarkoittamia kolmansien maiden kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti valtion omien kansalaisten kanssa. Direktiivit asettavat haasteita etenkin Suomen asumisperusteiselle sosiaaliturvalle, mutta niillä voi olla vaikutusta myös työeläkejärjestelmään.

Edellä mainittuja direktiivejä ovat muun muassa: erityisosaaja eli ns. blue card -direktiivi<sup>51</sup>, single permit eli yhdistelmä lupadirektiivi<sup>52</sup>, kausityöntekijädirektiivi<sup>53</sup> ja yritysten sisällä siirtyviä henkilöitä koskeva ICT (Intra Corporate Transfer) -direktiivi<sup>54</sup>.

Työntekijän eläkelakia (TyEL) joudutaan muuttamaan ICT-direktiivin täytäntöönpanon vuoksi.<sup>55</sup> Direktiivissä edellytetään, että sisäisen siirron saaneita työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään kohdellaan yhdenvertaisesti niiden sosiaaliturvan alojen osalta, jotka määritellään EU:n sosiaaliturva-asetuksessa (EY) 883/2004. Koska Suomen työeläkelainsäädäntö kuuluu asetuksen 883/2004 asialliseen soveltamisalaan, koskee yhdenvertaisen kohtelun vaatimus työeläkevakuutusta.

Ehdotetun uuden TyEL:n 4 §:n 5 momentin mukaan, jos direktiivin tarkoittama henkilö tulee työskentelemään Suomeen yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, hänelle tulee järjestää TyEL:n mukainen työeläkevakuutus, jos työnantaja ei ole järjestänyt hänelle muualla eläketurvaa. Direktiivin lähtökohtana on kaksinkertaisen vakuuttamisen välttäminen siten, että siinä tarkoitettu, yrityksen sisällä siirtyvä työntekijä kuuluu joko alkuperämaan tai vastaanottavan EU-maan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin. Tällöin lähtökohtana on, että henkilön eläketurva järjestetään alkuperämaan tai työskentelyvaltion lainsäädännön mukaisesti. Monikansallisilla yrityksillä voi kuitenkin olla johonkin muuhun valtioon liittyviä eläkejärjestelyjä kansainvälistä henkilökuntaa koskien tai työnantaja on voinut järjestää eläketurvan henkilölle muussa valtiossa kuin alkuperämaassa ja tämä voi olla työntekijän kannalta edullisempi ratkaisu. Tarkoitus ei ole se, että tällaisessa tilanteessa henkilö vakuutettaisiin samanaikaisesti Suomessa ja toisessa valtiossa.

Maahanmuuttodirektiivien mahdollinen vaikutus työeläkejärjestelmään on kulminoitunut siihen, vaikuttaako niissä edellytetty yhdenvertaisen kohtelun vaatimus sosiaaliturvan alalla TyEL:n soveltamisalaan ja joudutaanko TyEL:n soveltamisalaa laajentamaan direktiiv-

51 Neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (2009/50/EY).

52 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (2011/98/EU).

53 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten (2014/36/EU).

54 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (2014/66/EU).

55 HE 16/2015 vp.

vin johdosta. Tähän asti ainoastaan ICT-direktiivin yhteydessä TyEL:n soveltamisalaa joudutaan muuttamaan. Direktiivien vaikutus voi olla ongelmallista vakuutusmaksujen perinnän vuoksi. TyEL:n soveltamisalasta rajattiin vuonna 2009 voimaan tulleella muutoksella kolmansista valtioista Suomeen lyhytaikaisesti työskentelemään tulevat lähetetyt työntekijät. Yhtenä perusteena tehdä tämä rajaus TyEL:n soveltamisalaan oli se, että ulkomaisen työnantajan TyEL:n mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta on osoittautunut ongelmalliseksi. Jos työskentelystä ei makseta veroja Suomeen, vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönti ei tule valvonnassa esiin ilman työntekijän omaa toimintaa. Vaikka ulkomaisen työnantajan todettaisiin laiminlyöneen vakuuttamisvelvollisuutensa, maksujen perintä ulkomailta (etenkin sopimuksettomista maista) on vaikeaa ja erittäin kallista tai jopa mahdotonta.

## 15 EESSI ja muu koordinaatiolainsäädännön alainen sähköinen tietojenvaihto

### 15.1 EESSI

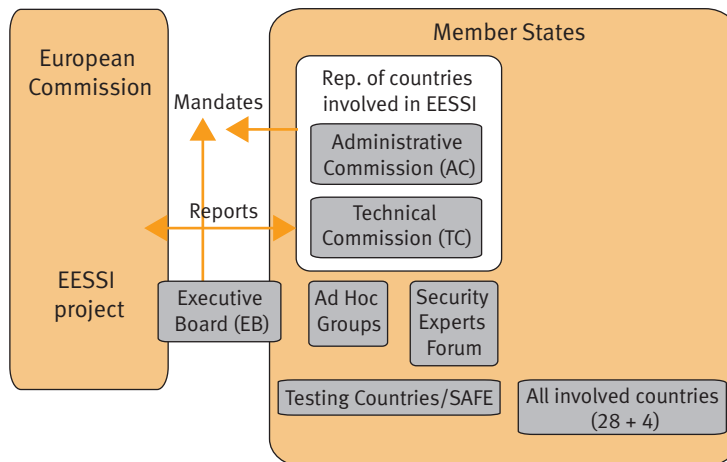
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 883/2004, sen täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 sekä toistaiseksi voimassa olevan hallintotoimikunnan siirtymäsäännöstä koskevan päätöksen E4 mukaan EU-maiden väliseen sähköiseen sosiaaliturvaan liittyvään tiedonvaihtoon, EESSIin (Electronic Exchange of Social Security Information), on siirryttävä viimeistään 24 kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona keskitetty EESSI-järjestelmä on saatu kehitettyä, testattua ja siirrettyä tuotantoon. Alkusyksystä 2015 tavoiteaikataulu siirtymäajan päättymiselle on vuoden 2019 alku. Asetukset ovat EU:n jäsenvaltioissa suoraan sitovaa ja velvoittavaa lainsäädäntöä.

Asetukset koskevat kaikkia sosiaaliturvasektoreita, joista ETK:ta koskevat eläkesektorin ja sovellettavan lainsäädännön osuudet. Työeläkevakuuttajia koskee EESSI-liikenteen hoitamisessa eläkesektorin osuus. Tietojenvaihtoon liittyy myös ns. horisontaalisia ja regressiivisiä tietoja. ETK koordinoi EESSIin kehittämistä ja toimeenpanoa työeläkejärjestelmässä ja osallistuu työeläkejärjestelmän edustajana kansainvälisiin ja kansallisiin työryhmiin.

#### 15.1.1 Kansainvälinen työskentely

EU:n EESSI-hankkeesta vastaa komissio (DG EMPL). Hankkeeseen liittyvät linjauspäätökset tehdään hallintotoimikunnassa sen alaryhmien esityksistä (esim. hallintotoimikunta päättää aikataulumuutoksista ja hyväksyy liiketoimintamallin ml. tietojenvaihdossa käytettävät sähköiset asiakirjat eli SEDit). Tiettyjen teknisluonteisten asioiden päätösvalta on delegoitu hallintotoimikunnan alaiselle tekniselle toimikunnalle, joka käsittelee EESSIin liittyviä toimeenpanoratkaisuja ja teknisiä asioita. Tekninen toimikunta tekee myös päätössuosituksia hallintotoimikunnalle. Hallintotoimikunnan ja teknisen toimikunnan edustukset on kuvattu luvussa 2.1.

Hallintotoimikunta on perustanut EESSI-hanketta varten erillisen ohjausryhmän 'Executive Board (EB)', johon kuuluu kymmenkunta jäsenmaata ja komission edustus. Ohjausryhmän tehtäviin kuuluu jäsenmaiden EESSI-valmiuden toteuttamisen seuranta, EESSI-toteutuksen kriittisten teknisten ja toiminnallisten asioiden tutkinta sekä kehityspiirteiden muutoshallinta. Suomen edustaja ryhmässä on Kelan Pekka Repo. Jokaisessa jäsenmaassa on myös nimetty yhteyspisteiden kontaktihenkilöitä (ns. spocit, jotka Suomen osalta ovat nimetty Kelasta), joita ohjausryhmä ja komissio hyödyntävät muun muassa teknisenä IT foorumina tiedonvälitykseen komission ja jäsenmaiden välillä. Tietoturva-asioden käsittelyä varten on perustettu oma ryhmä 'Security Experts Forum (SEF)', jossa Suomea edustaa Kela.

**Kuvio 4.***EESSI-hankkeen EU-tason hallinnollinen johtaminen.*

EU-tason EESSI-hankkeen sidosryhmäkuva monimutkaistuu kuviosta 3 huomattavasti, kun tarkastellaan toimeenpanoa edistäviä ryhmiä. Liiketoimintamäärityksiä työistetään etuuskoh- taisissa sekä kaikkia sektoreita koskevissa ad hoc -työryhmissä. ETK:lla on edustus seuraavissa työryhmissä: eläkkeet (Anna-Kaisa Marttila) ja lainvalinta (Tiina Eronen). Suomea edustaa muissa työryhmissä pääsääntöisesti Kela (ammattitaudit ja työtapaturmaryhmässä TVL). Komissio järjestää epäsäännöllisesti eri ad hoc -työryhmien raportööreille yhteisko- kouksia. EESSI:ssä toimii tietyistä jäsenmaista koostuva SAFE-konsortio, jonka päätehtä- vänä on testata EESSI-järjestelmän toimivuus ennen kaikkien jäsenmaiden testaukseen mu- kaantuloa. Suomi ei ole liittynyt SAFE-konsortioon.

### 15.1.2 Kansallinen työskentely

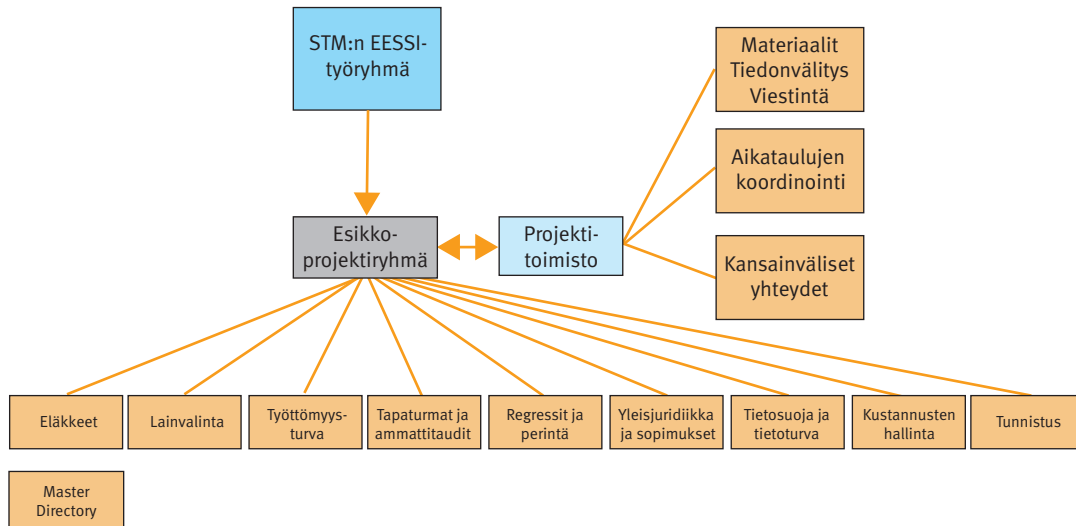
Sosiaaliturvaa toimeenpane- vien laitosten ja viranomaisten liittyminen EU:n sähköiseen tie- tojenvaihtoon edellyttää Suomessa laitosten välisiä yhteisiä kansallisia rakenteita ja tietojär- jestelmäpalveluja, joita säätelee muun muassa EESSI-laki. Kyseisen lain 25 §:n mukainen Yhteistyöryhmä tulee seuraamaan kansallisesti toteutunutta sähköisen tiedonvaihdon toimi- vuutta, arvioi muutos- ja kehittämistarpeita sekä vahvistaa kansallisen yhteyspisteen kustan- nusten jaon. ETK:n edustaja ryhmässä on Katri Raatikainen.

**Kansallisella tasolla** Suomessa sähköisen tietojenvaihdon toteutusvaihetta ohjaa ja koordinoi sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ja sen alaisuudessa toimiva STM EESSI -työryhmä (ETK-jäsenet Sari Alanko ja Max Rönnerberg). Toteutuksen toimeenpanosta vastaa kaksi Kela-vetoista projektia: EESSI-yhteyspisteprojekti (EESSI Access Point -projekti) se- kä yhteyspisteen rakentamista tukeva Esikko-koordinointiprojekti. Kela rakentaa ns. kansal- linen yhteyspisteen, jonka kautta kulkee kaikki Suomeen tuleva ja Suomesta lähtävä EESSI- liikenne. Yhteyspiste tarjoaa muun muassa sanomien kansainväliset ja kansalliset reititys- palvelut, kansallisen EESSI-sanomarekisterin sekä RINA (Reference Implementation of Na- tional Application) -käyttöliittymän. Esikko-projektissa (kuvi- o 4) toimii alatyöryhmiä, joi- den tehtävänä on tuottaa yhteyspisteprojektin tarvitsemat sisältöä koskevat kuvaukset sekä

käsitellä muita etuusalueen sähköistämiseen liittyviä yhteisiä kysymyksiä. Esikko-projektiryhmän kokouksiin osallistuvat alatyöryhmien vetäjät. ETK:lla on edustus kaikissa muissa työryhmissä paitsi työttömyysturva- ja tapaturmat ja ammattitaudit -ryhmässä.

**Kuvio 5.**

*Esikko-projektin organisointi.*



**Työeläkejärjestelmän** kansainvälisen sähköisen tietojen vaihdon sidosryhmäkoordinointia hoitaa rekisteripalveluosaston EU-palvelut-tiimi. ETK:ssa toimii EU-ryhmä, jossa jäsenenä ovat EESSIn toimeenpanoon osallistuvat osastot. Ryhmä valmistelee ETK:n asiasisältökannanottoja sähköiseen tietojenvaihtoon ja toimii tiedonvälityskanavana. Työeläkevakuuttajien kanssa päätöksiä vaativat EESSI-asiat ja Arekin tietojärjestelmiin kohdistuvat kehityspäätökset tehdään Arekin asiakasryhmissä. EESSI-asioiden valmisteluun ja tiedottamiseen perustettu Arekin EESSI-asioiden tukiryhmä ei toistaiseksi kokoonnu. EESSIn etenemistä seurataan säännöllisesti myös työeläkejärjestelmän ja Kelan välisessä tietojenkäsittelytyöryhmässä (TKT) ja työeläkejärjestelmän tietohallintoryhmässä (THR). EESSIn liittyviä lainsäädäntö- ja prosessiasioita käsitellään työeläkevakuuttajien ja Kelan kanssa myös ETK:n lakiosaston vetämässä Kaiho-ryhmässä.

**ETK:n** omien tietojärjestelmien kehittämistyötä koordinoimaan on perustettu EU-tietoliikenteen kehittämishanke (EUTI-hanke). Työeläkesektorin yhteiskäyttöisten järjestelmien kehittämistyö tapahtuu Arek Oy:n toimesta, toimialalla vakiintuneen työnjaon mukaisesti. Arekin projektit eivät kuulu EUTI-hankkeeseen, mutta hankkeen puitteissa niitä seurataan ja tarvittaessa otetaan kantaa ETK:n näkökulmasta.

EESSI-aikataulu on siirtynyt alkuperäisestä pariin otteeseen. EU-aikataulujen siirtymisellä on ollut vaikutusta myös Kelan Yhteispiste- ja Esikko-projektiin, EESSI-työryhmien toimintaan ja ETK:n EUTI-hankkeeseen. Mainitut projektit ja hankkeet kokoontuvat toistaiseksi harvennetuin aikatauluin. ETK:n EUTI-hankkeen jatko vuosille 2016–2019 suunnitellaan syksyn 2015 aikana. Myös EESSIn yhteistyökanavat eläkevakuuttajien kanssa tarkistetaan.

## 15.2 Muu EU-koordinaatiolainsäädännön alainen sähköinen tietojenvaihto

Koordinaatiolainsäädännön piiriin liittyvät kehityshankkeet kuuluvat hallintotoimikunnan ja teknisen toimikunnan toimialueeseen. Oletettavaa on, että viimeistään EESSI-hankkeen valmistuttua toimeenpantavaksi tulee uusia sähköisen tietoliikenteen haasteita EESSIn ylläpidon lisäksi. Komission eri osastot ovat käyneet muutamassa teknisen toimikunnan kokouksessa esittelemässä tiettyjä Euroopan digitaalistrategian projekteja ja hankkeita (EESSI kuuluu luvussa 16 mainittuun ISA-ohjelmaan) ja kyseistä käytäntöä on tarkoitus jatkaa. Komission ja jäsenmaiden tavoitteena on löytää koordinaatiolainsäädännön toimeenpanoa hyödyttäviä yleiskäyttöisiä ratkaisuja.



## 16 Euroopan digitaalistrategia

Euroopan komission tiedonannossa 26.8.2010<sup>56</sup> on linjattu Eurooppalainen digitaalistrategia, joka on ”*yksi Eurooppa2020-strategian seitsemästä lippulaivahankkeesta*”. Digitaalistrategiassa ”*kuvataan, kuinka tieto- ja viestintätekniikan (TVT) käyttö on keskeisessä asemassa, jos EU haluaa saavuttaa vuodelle 2020 asettamansa tavoitteet*”. Strategian toiminta-alueet ovat

- elinvoimaiset digitaaliset yhtenäismarkkinat
- yhteentoimivuus ja standardit
- luottamus ja turvallisuus
- nopeat ja ultranopeat internetyhteydet
- tutkimus ja innovointi
- digitaalisen lukutaidon, osaamisen ja osallisuuden parantaminen
- TVT:n yhteiskunnalliset hyödyt EU:ssa
- digitaalistrategian kansainväliset näkökohdat.

Näiden pääkohtien alle on koottu digitaalistrategian verkkosivuilla<sup>57</sup> esitellyt 101 toimenpiteä (*action*). Toimenpiteiden aiheina on esimerkiksi

- julkisten hankintojen ohjeistaminen
- tieto- ja viestintätekniikan standardointi ja yhteentoimivuuden parantaminen
- uuden sukupolven verkkosovellusten ja -palvelujen kehittäminen
- julkisen sektorin verkkopalvelujen esteettömyyden varmistaminen
- julkisten tietovarantojen avaaminen
- potilastietojen yhtenäistäminen
- terveystietojen tuominen turvallisesti kansalaisten saataville
- tietosuoja- ja -turvasäätelyn uudistaminen.

Vain muutamat toimenpiteet liittyvät suoraan teknologiaan; valtaosa koskee pikemminkin teknologian hyödyntämistä. Lainsäädännön avulla pyritään lisäämään tieto- ja viestintätekniikan avulla saavutettavia hyötyjä ja toisaalta rajoittamaan väärinkäytön riskejä. Osa toimenpiteistä koskee unionin tai jäsenmaiden julkishallintoa, osa vaikuttaa yksityisen sektorin toimijoihin.

Työeläkealan kannalta ehkä merkittävin digitaalistrategian alue on tietosuoja. EU:n uutta tietosuoja-asetusta on käsitelty tässä muistiossa myöhemmin. Myös terveystietojen sähköistä välittämistä koskevilla tavoitteilla voi olla vaikutusta siihen, miten eläkevakuuttajat voisivat saada potilasasiakirjoja kansallisesta terveystietokannasta. Verkkopalvelujen esteettömyydessä, helppokäyttöisyydessä ja yhteentoimivuudessa työeläkealan kannattanee pysytellä vähintään digitaalistrategiassa määritellyllä tasolla, vaikka säädökset eivät siihen velvoittaisi.

56 Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan digitaalistrategia, 26.6.2010, KOM(2010) 245 lopullinen/2.

57 [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/)

Aiemmat digitaali-strategian etenemistä seuranneet yleiset ja toimenpidekohtaiset mittarit on korvattu DESI-indeksillä<sup>58</sup>.

Euroopan digitaali-strategian seuranta on Suomessa liikenne- ja viestintäministeriön vastuulla. Vastuuhenkilönä siellä on viestintäneuvos Taru Rastas. Digitaali-strategian toimenpiteitä edistetään erillisten projektien ja hankkeiden kautta. Käynnissä on ollut esimerkiksi

- eGovernment-toimintaohjelma (*ICT for Government and Public Services*)<sup>59</sup>
- ISA-ohjelma (*Interoperability Solutions for European Public Administrations*)<sup>60</sup>
- PSI-direktiivin (*re-use of Public Sector Information*) uudistaminen<sup>61</sup>
- PEPPOL-hanke (*Pan European Procurement Online*)<sup>62</sup>
- STORK-projekti (*Secure Identity Across Borders Linked*).<sup>63</sup>

Näiden seuranta on Suomessa valtiovarainministeriön seurantavastuulla. Valtiovarainministeriön kanssa (Olli-Pekka Rissanen, Juhani Korhonen) on sovittu 18.6.2013, että he pitävät työeläkealaa ajan tasalla EU:sta tulevien projektien ja hankkeiden vaikutuksista.

---

58 <http://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components>

59 [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/action\\_plan\\_2011\\_2015/](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/)

60 <http://ec.europa.eu/isa/>

61 [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/directive\\_proposal/2012/proposal\\_directive.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive_proposal/2012/proposal_directive.pdf)

62 <http://www.peppol.eu/>

63 <https://www.eid-stork.eu/>

## 17 EU:n tietosuojalainsäädännön muutokset

Komissio antoi tammikuussa 2012 ehdotuksen henkilötietojen suojaa koskevaksi uudeksi EU:n lainsäädäntökehykseksi. EU:n tietosuojalainsäädännön kehittämisen taustalla on Eurooppa-neuvoston 11.2.2009 hyväksymä Tukholman ohjelma<sup>64</sup>, jonka mukaan unionilla on oltava kattava strategia tietojen suojaamiseksi EU:n sisällä ja sen suhteissa muihin maihin.

Ehdotetut säädökset perustuvat pääosin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklan toimivaltamääräyksiin. Ehdotettu lainsäädäntökehys sisältää seuraavat säädökset:

1. Ehdotus parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta<sup>65</sup> (yleinen tietoturva-asetus, jäljempänä *asetus*).
2. Ehdotus parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöön panemiseksi ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta<sup>66</sup>.

Asetuksella kumottaisiin EY:n tietosuojadirektiivi eli henkilötietodirektiivi 95/46/EY<sup>67</sup> ja direktiivillä neuvoston puitepäättös 2008/977/YOS rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta.

### *Yleisen tietosuoja-asetuksen sisältö*

Asetuksella pyritään yksilöiden oikeuden vahvistamiseen lisäämällä tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyttä ja yksilön oikeuksia. Lisäksi sillä halutaan lujittaa EU:n sisämarkkinaulottuvuutta yhdenmukaistamalla rekisterinpitäjien toimintaedellytyksiä, keventämällä hallinnollista taakkaa, tehostamalla rekisterinpitäjien vastuuta ja tukemalla rekisterinpitäjien itsesääntelyaloitteita.

Ehdotetun asetuksen muita keskeisiä elementtejä ovat muun muassa seuraavat:

- Laajennetaan eurooppalaisten tietosuojanormien materiaalista soveltamisalaa noudattaen tuotelainsäädännössä vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan kussakin tapauksessa sovelletaan sen maan sääntöjä, jonka markkinoilla tuotteita tai palveluita tarjotaan. EU:n yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan siis myös unionin ulkopuolelle sijoittautuneisiin Internet-palvelujen tarjoajiin.
- Vahvistetaan rekisteröityjen oikeuksia muun muassa täsmentämällä suostumusta koskevia säännöksiä, laajentamalla tiedonsaantioikeuksia sekä säätämällä oikeudesta tulla unohdetuksi, oikeudesta siirtää henkilötiedot järjestelmästä toiseen, oikeudesta vas-

<sup>64</sup> Asiakirja 17024/09

<sup>65</sup> KOM(2012) 11 lopullinen 25.1.2012

<sup>66</sup> KOM(2012) 10 lopullinen 25.1.2012

<sup>67</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, 24.10.1995.

tustaa henkilötietojen käsittelyä sekä lisäämällä avoimuusvelvoitteita etenkin tietosuojaongelmien yhteydessä.

- Asetetaan lasten henkilötietojen käsittelyä koskevia erityisvaatimuksia.
- Selkiytetään tietojenkäsittelyyn osallistuvien vastuuta koskevia vaatimuksia sekä säädetään yhtenäistetyistä ja taloudellisesti merkittävistä seuraamuksista.
- Asetetaan rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle velvollisuus asettaa tietosuojavastaava.
- Määritellään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän yleiset velvollisuudet, muun muassa se, että käsittely tulee koskea vain niitä henkilötietoja, jotka ovat tietyn käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömiä ja että tietoja ei erikseen kerätä tai säilytetä suurempia määriä tai kuin on välttämätöntä.
- Vahvistetaan ”sisäänrakennetun tietosuojan” periaatetta.
- Keskitetään tietosuojavalvonta yrityksen päätoimipaikan valvontaviranomaisen käsiin ns. yhden yhteyspisteen periaatteen mukaisesti.
- Annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää poikkeuksista, jotka koskevat muun muassa tietojenkäsittelyä viestimissä ja työelämän tietosuojaa.
- Annetaan komissiolle mahdollisuus konkretisoida asetuksen pitkälti abstrakteja vaatimuksia ja siirretään sille valta antaa delegoituja säädöksiä sekä täytäntöönpanosäädöksiä.

### *Asetuksen mahdollinen vaikutus Eläketurvakeskukseen ja/tai työeläkejärjestelmään*

Asetusehdotus lähtee siitä, että samat säännökset tulisi saada sovellettaviksi sekä yksityiselle että julkiselle sektorille. Ehdotuksessa on kuitenkin monia lievennyksiä viranomaisten tai muiden julkista valtaa käyttävien organisaatioiden oikeudesta saada käsitellä henkilötietoja lakisääteisen tehtävänsä täyttämiseen. Keskusteluissa nämä lievennykset ovat olleet kiistanalaisia.

Eläketurvakeskuksessa, ja työeläkejärjestelmässä yleisestikin, seuraamisen arvoisia kysymyksiä ovat olleet

- informointivastuun toteuttamiskeinot
- nimenomaisen suostumuksen toteuttamistarve ja -tavat
- vaatimukset tietojen siirrettävyydestä yleisesti käytettävässä sähköisessä muodossa
- henkilötietojen säilytysajat ja tietojen poistamisen toteuttamisvaihtoehdot
- tietovuotojen ilmoitusjärjestelmän kehittämisvaatimukset.

Jo keväällä 2012 neuvoston tietosuojaa ja tietojenvaihtoa käsittelevän työryhmän (jäljempänä DAPIX-työryhmä) keskusteluissa tuli ilmeiseksi, että ainakaan nimenomaisen suostumuksen edellytyksiin ei oltaisi asetusehdotuksessa muuttamassa juridisesti mitään. Esimerkiksi viranomaisen julkisen vallan käyttöön liittyvä henkilötietojen käsittely perustuu lakiin, joten se ei edellytä jatkossakaan rekisteröidyn suostumusta.

Edelleen on ehditty esittää mielipiteitä siitä, olisiko syytä eriyttää voimakkaammin säännöksiä, jotka on laadittu maailmanlaajuisia internet-palveluntarjoajia varten, mutta jotka koskevat yhtä lailla alueellisia liikeyrityksiä sekä julkista ja yksityistä sektoria.

Myös tietovuotojen ilmoitusjärjestelmän aikarajasuositus (vuorokausi) on herättänyt keskustelua, koska se on ymmärretty ehdottomaksi. Se on myöhemmin muutettu kolmeksi vuorokaudeksi.

### *Asetuksen käsittelyn eteneminen ja sitä koskevat kannanotot*

Asetusehdotuksen käsittely EU:ssa aloitettiin DAPIX-työryhmässä 23.2.2012. Keskustelut ehdotuksesta päätettiin käydä työryhmätasolla sekakomiteamenettelyssä, mutta Coreperissä ja neuvostossa jäsenvaltioiden kesken. Euroopan tietosuojavaltuutettu (jäljempänä EDPS) ja tietosuojadirektiivin Artikla 29 työryhmän puheenjohtaja ovat osallistuneet DAPIX-työryhmän kokouksiin.

**DAPIX-työryhmän** keskusteluissa nousivat esille erityisesti juridisen instrumentin muoto, delegoitujen säännösten suuri määrä ja hallinnollisen taakan lisääntyminen.

**Oikeusministeriö** ilmoitti ensimmäisissä DAPIX-työryhmän kokouksissa kannattavansa useita asetusehdotuksessa ilmaistuja tavoitteita. Ehdotus kuitenkin aiheutti joitain huolia, jotka liittyvät

- tavoitteeseen yksinkertaistaa lainsäädäntöä
- komission laajaan valtaan antaa delegoituja säädöksiä
- hallinnolliseen taakkaan
- asiakirjojen julkisuuteen
- hallinnollisiin sanktioihin
- ehdotetun instrumentin luonteeseen (asetus vs. direktiivi).

**Valtioneuvosto** antoi asetusehdotuksesta kirjelmänsä eduskunnalle 12.4.2012<sup>68</sup>. Kirjelmässä valtioneuvosto mainitsee pitävänsä tärkeänä ehdotuksen tavoitetta parantaa luottamusta sähköisiin palveluihin sekä mahdollistaa uusien palveluiden kehittäminen ja näin hyödyntää kaikki mahdollisuudet digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. Sen mielestä asetusehdotuksessa on kuitenkin myös säännöksiä, jotka saattaisivat olla henkilötietojen suojasta saatavan hyödyn ja toisaalta palveluiden syntymisen kannalta epätasapainossa.

**Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS)** kommentoi asetusehdotusta maaliskuussa 2012 antamassaan lausunnossa<sup>69</sup>. Lausunnon mukaan EDPS on tyytyväinen siihen, että asetus tulee sovellettavaksi suoraan kaikissa jäsenmaissa, vahvistaa yksityishenkilöiden oikeuksia, parantaa tietojenkäsittelyn läpinäkyvyyttä, lisää rekisterinpitäjän vastuuta sekä vahvistaa kansallisten valvontaviranomaisten roolia ja valtuuksia. Sen oleellimmat huolenaiheet ovat perusoikeuksien mahdollinen liiallinen rajoittaminen, asiakirjojen säilytysvelvollisuuden ankaroituminen, henkilötietojen käyttötarkoituksirajoitteen höltyminen, hallinnollisten sanktioiden pakottava luonne, komission vallan liiallinen kasvu sekä komissiolle annettava valtuutus antaa lukuisia delegoituja säädöksiä. EDPS:n mukaan ehdotuksessa ei myöskään

68 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Yleinen tietosuojasetus) sekä direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöön panemiseksi ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Tietosuojadirektiivi), 12.4.2012 U21/2012 vp.

69 Opinion of the European Data Protection Supervisor on the data protection reform package, European Data Protection Supervisor, 7.3.2012 ja Press release: EDPS/07/2012, Brussels 7.3.2012.

ole huomioitu viranomaisille ja julkishallinnon elimille annettujen erivapauksien yhteydessä riittävästi tarkoituksenmukaisuusperiaatetta. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus tulisi sisällyttää asetuksessa koskemaan myös julkisen sektorin tiedonkeruuta ja -käsittelyä

**Artikla 29 työryhmä** antoi oman lausuntonsa tietosuoja-asetuksesta huhtikuussa 2012<sup>70</sup>. Lausunnossaan työryhmä toivottaa tervetulleiksi Euroopan komission hyväksymät ehdotukset, joilla pyritään vahvistamaan rekisteröityjen asemaa, tehostamaan rekisterinpitäjien vastuuta ja vahvistamaan valvontaviranomaisten asemaa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Työryhmä kehottaa kuitenkin neuvostoa ja parlamenttia tarttumaan mahdollisuuteen kehittää ehdotusta edelleen. Tarkennuksia työryhmä kaipaakin erityisesti valitusten jättöpaikan määrittelyyn, tietovuotoilmoitusten aikarajaan sekä henkilötietojen määrittelyyn niin, että mukaan luettaisiin myös IP-osoitteet ja ID-evästeet.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK)** antoi lausuntonsa tietosuoja-asetuksesta 23.5.2012. Lausunnon mukaan se suhtautuu myönteisesti Komission yleislinjauksiin. ETSK ei kuitenkaan ole varma siitä, onko asetus paras valinta oikeudelliseksi välineeksi suunniteltuja tavoitteita silmällä pitäen. Komitea pyysikin komissiota osoittamaan asetuksen paremmuuden direktiiviin nähden. ETSK myös toivoi, että komissio olisi päätenyt kansalaisten todellisia tarpeita ja toiveita paremmin vastaavaan lähestymistapaan, jossa otettaisiin huomioon tiettyjen talouden ja yhteiskunnan toimialojen luonne.

**Alueiden komitea** antoi lausuntonsa tietosuojapakettista täysistunnossaan 10.10.2012. Lausunnossaan se korostaa kuntien ja muun julkisen sektorin erilaista toimintaympäristöä verrattuna suuriin yksityisen sektorin toimijoihin. Komission ehdottama yksityiskohtainen tietosuoja-asetus lisäisi toteutuessaan merkittävästi kuntien hallinnollista taakkaa ilman, että kansalaisten henkilötietojen suojan taso käytännössä paranisi lainkaan. Alueiden komitea katsoo, että julkisen sektorin tietosuojavaatimuksia ei tule säätää yksityiskohtaisella asetuksella, vaan päivittämällä nykyistä tietosuojadirektiiviä. Yksityiskohtia koskevista säännöksistä aiheutuu sen mielestä lisäksi epäasianmukaisia rajoituksia julkishallinnossa tapahtuvaa tietojenkäsittelyä koskevalle jäsenvaltioiden lainsäädännölle. Suomen kuntaliiton ja Alueiden komitean näkemykset vastaavat toisiaan ehdotetun asetuksen ongelmakohdista ja hyödyistä julkisella sektorilla.

**EU-parlamentti** hyväksyi 12.3.2014 oman ehdotuksensa, joka sisälsi tiukennuksia rekisterinpitäjille verrattuna komission esitykseen ja kovempia hallinnollisia sanktioita.

**Neuvosto** hyväksyi 15.6.2015 oman ehdotuksensa. Hallinnollisten sanktioiden enimmäismäärä on neuvoston ehdotuksessa palautettu siihen, mitä ne olivat komission alkuperäisessä esityksessä. Lisäksi muun muassa lakisääteisten toimijoiden velvoitteita on lievennetty.

### *Asetuksen voimaantulo- ja täytäntöönpanoaikataulu*

Alun perin tarkoitus oli, että asetus olisi hyväksytty vuonna 2014, ja soveltaminen alkaisi vuonna 2016. Tämä ei ole toteutunut.

<sup>70</sup> Opinion 01/2012 on the data protection reform proposals, 00530/12/EN WP 191, Article 29, Data Protection Working Party, Brussels 23.3.2012 ja Press release: European Data Protection Authorities adopt opinion on data protection reform proposals, 29.3.2012.

Asetusehdotus sisältää edelleenkin avoimia kysymyksiä ja tarkennusta vaativia kohtia. Trilogineuvottelut komission, neuvoston ja parlamentin kesken alkoivat 24.6.2015 ja jatkuvat arvioiden mukaan vuoden 2015 loppuun tai kevääseen 2016. Asetuksen soveltaminen voi tämänhetkisten tekstien mukaan alkaa kahden vuoden kuluttua sen hyväksymisestä.

## LIITE 1

### EU:n aloitteet jäsenvaltioiden toimien tueksi komission toimintasuunnitelmassa riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten (Valkoinen kirja 16.2.2012)

Tässä liitteessä on esitetty valkoisen kirjan aloitteet. Jokaisen aloitteen jälkeen on kirjattu lyhyesti, minkälaisia toimenpiteitä asian suhteen on tehty.

#### 1 Tasapainotetaan työ- ja eläkevuosien suhdetta

Jotta saavutettaisiin parempi tasapaino työ- ja eläkevuosien suhteessa, eläkejärjestelmiä on mukautettava, eläkeikää nostettava ja pidempään työuraan kannustavia tekijöitä vahvistettava. Se, missä määrin nämä toimenpiteet näkyvät tosiasiallisesti korkeampana eläkeikänä ja ikääntyvien työntekijöiden kasvaneena työvoimaosuutena, riippuu kuitenkin toimenpiteistä, jotka mahdollistavat ikääntyneiden työntekijöiden pysymisen työmarkkinoilla.

1. Komissio **seuraa tiiviisti** Eurooppa2020-strategian puitteissa **eläke- ja työmarkkinauudistuksia ja kannustaa niihin** vuotuisten kasvuselvitysten ja maakohtaisten suositusten mukaisesti; tavoitteena on myöhäistää eläkkeelle siirtymistä myös yhtenäistämällä naisten ja miesten eläkeikä, jos tätä ei ole vielä tehty, ja liittämällä eläkeikä elinajanodotteen kasvuun.

► **Toteutunut**, ja työ jatkuu edelleen osana Eurooppa2020-strategiaa.

2. Komissio tukee työllisyyskomiteaa, talouspoliittista komiteaa ja sosiaalisen suojelukomiteaa niiden **monenkeskisessä eläkeuudistusten seurannassa** ja tarjoaa **taloudellista tukea** jäsenvaltioille Progress-ohjelman sekä tulevan sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevan ohjelman kautta, jotta voitaisiin helpottaa vastavuoroista oppimista ja politiikan kehittämistä.

► **Toteutunut**, ja työ jatkuu osana sosiaalisia innovaatioita koskevaa ohjelmaa.

3. Komissio pyytää asiaan liittyviä komiteoita (esim. sosiaalisen suojelun komitea, naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevä neuvoa-antava komitea) **kartoittamaan ja suosittelemaan hyviä toimintatapoja sukupuolten välisten erojen kaventamiseksi eläkkeissä** (esim. samapalkkaisuuden edistäminen, vähimmäiseläkeoikeudet, hoitokausien huomioon ottaminen, eläkeoikeuksien jakaminen avioeron yhteydessä).

► **Toteutunut**, viimeisin eläke-eroja käsittelevä raportti ilmestyi kesällä 2015.



4. **Aktiivisen ikääntymisen ja sukupolvien välisen solidaarisuuden eurooppalaisen teemavuoden (2012)** aikana komissio lisää tietoisuutta pidempään työskentelyn eduista ja mahdollisuuksista sekä kannustaa levittämään ikäkysymysten hallintaan liittyviä hyviä toimintatapoja työpaikoilla ja työmarkkinoilla.

► **Toteutunut**, aktiivien ikääntymisen ja sukupolvien välisen solidaarisuuden teemavuosi oli 2012.

5. Komissio vauhdittaa Eurooppa2020-strategian puitteissa **tukeaan politiikan koordinointiin ja yhteistyöhön, jolla mahdollistetaan ikääntyvien työntekijöiden, etenkin naisten, pysyminen pidempään työmarkkinoilla ja kannustetaan siihen**. Tämän osana edistetään sosiaalisen suojelun komitean ja työllisyyskomitean yhteisiä toimia, jotka koskevat työelämän pidentämiseen liittyviä sukupuolikohtaisia esteitä ja mahdollisuuksia, työuran loppupuolen työmarkkinoiden kehittämistä kaikissa jäsenvaltioissa sekä aktiivisena ja terveenä ikääntymiseen liittyviä eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden puitteissa toteutettavia hankkeita.

► **Edistetty** koordinointia osana komiteatyöskentelyä. Työ jatkuu edelleen.

6. Euroopan tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun puitteissa komissio **kehottaa työmarkkinaosapuolia kehittämään tapoja työpaikkojen ja työmarkkinakäytöiden mukauttamiseksi** niin, että helpotetaan naisten ja miesten pidempää työelämää, mukaan luettuna etenkin raskaisiin töihin liittyvä uranhallinta. Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö ja Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto tarjoavat asiantuntijaneuvoja EU:n tasolla.

► **Toteutettu**, Eurofound julkaisi iäkkäiden työllisyyttä käsittelevän raportin vuonna 2013 (Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market).

7. Käyttäen perustana **Euroopan sosiaalirahastoa** koskevaa ehdotusta ohjelmakaudeksi 2014–2020 komissio kannustaa jäsenvaltioita hyödyntämään ESR:a **aktiivisena ja terveenä ikääntymiseen** liittyvissä toimissa, joihin sisältyvät myös työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista koskevat toimet, ja seuraa tiiviisti, tuetaanko ESR:n ohjelmista tehokkaasti tällä alalla tarvittavia uudistuksia, jotka yksilöitiin maakohtaisissa suosituksissa.

► **Toteutunut**, ESR-rahoituksella tuettu hankkeita EU-maissa. Rahoituskausi on vielä käynnissä, joten toiminta jatkuu.

8. Komissio kuulee työmarkkinaosapuolia siitä, miten **perusteettomia pakollisia eläke-ikäiä voitaisiin tarkistaa** työehtosopimuksissa ja kansallisessa lainsäädännössä.

► **Aloitetta ei ole toteutettu.**

## 2 Kehitetään yksityisiä lisäeläkesäästöjä

Yksityisten lisäeläkesäästöjen vahvempi asema riippuu ennen kaikkea siitä, että lisäjärjestelmiä on paremmin saatavilla ja ne ovat kustannustehokkaita. Mahdollisuuksia **lisäeläkesäästöihin ammatillisten ja kolmannen pilarin järjestelyiden** kautta ei ole kehitetty tarpeeksi, ja niiden kustannustehokkuus ja turvallisuus ovat puutteellisia monissa jäsenvaltioissa. Naisten ja miesten vakuutusturvan parantamiseen ja hyvien toimintatapojen levittämiseen tarkoitetun Euroopan tason tuen tehostamisesta saataisiin lisäarvoa; hyvänä toimintatapana voidaan mainita verokannustimien optimaalinen kohdentaminen ennakkoon rahastoituihin eläkejärjestelmiin. Valtionhallinto tai työmarkkinaosapuolet voivat edistää näitä. Koska tulevaisuudessa ihmisten on turvauduttava enemmän lisäeläkesäästöihin, niistä on tehtävä mahdollisimman turvattuja ja toimivia. EU:n sitovan ja ei-sitovan sääntelyn parantamisella tätä voidaan edistää merkittävästi. Lisäeläkejärjestelmien on oltava yhteensopivia joustavien työmarkkinoiden ja ammatillisen liikkuvuuden vaatimusten kanssa.

9. Komissio tekee vuodesta 2012 lähtien yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa hyviin toimintatapoihin perustuvan lähestymistavan mukaisesti ja pyrkii optimoimaan **vero- ja muiden kannustimien toimivuutta ja kustannustehokkuutta yksityisten eläkesäästöjen osalta**; tähän sisältyy kannustimien parempi kohdentaminen yksilöihin, joille ei muutoin kertyisi riittävää eläkettä. Se myös tarjoaa taloudellista tukea jäsenvaltiolle ja työmarkkinaosapuolille, jotka haluavat **suunnitella kustannustehokkaita täydentäviä eläkejärjestelmiä**, jotta ne voisivat hyötyä muiden maiden hyvistä toimintatavoista ja kokemuksista.

► **Osittain käynnissä**, OECD tekee tutkimusta lisäeläkkeitä koskevien verokannustimien kustannustehokkuudesta. Tutkimus valmistunee vuonna 2015.

10. Komissio kehottaa sosiaalisen suojelun komiteaa **tarkastelemaan uudelleen henkilökohtaisiin eläkelaskelmiin liittyviä hyviä toimintatapoja**; tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita **tarjoamaan ihmisille parempia tietoja eläkesuunnittelusta**, jotta he voivat päättää, miten paljon säästää täydentävien eläkejärjestelmien kautta.

► **Toteutettu** osittain vuonna 2013, jolloin sosiaalisen suojelun komitea suoritti vertaisarvioinnin tiedosta eläkeoikeuteen.

11. Komissio esittää vuonna 2012 lainsäädäntöehdotuksen **ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin tarkistuksesta**. Tarkistuksella pyritään säilyttämään tasapuoliset toimintaedellytykset Solvenssi II:n kanssa, edistämään valtioiden rajat ylittävää toimintaa alalla sekä parantamaan yleisesti eläkkeiden tarjontaa EU:ssa. Näin autetaan käsittelemään väestön ikääntymiseen ja valtiontalouden velkaan liittyviä haasteita.

► Direktiivin tarkistus **käynnissä**.

12. Komissio toteuttaa vuonna 2012 aloitteita, joilla varmistetaan **työntekijöiden-ammattillisten lisäeläkeoikeuksien parempi suoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa** direktiivin 2008/94/EY 8 artiklan mukaisesti; tässä otetaan huomioon laaja-alainen arviointi sen täytäntöönpanosta koko EU:ssa sekä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.
  - ▶ **Suomi** säätöi vuonna 2014 lain koskien suoria lisäeläkejärjestelyä koskevaa suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Suora lisäeläkejärjestely tarkoittaa työnantajan kirjanpidollisena varauksena tekemää järjestelyä.
13. Komissio esittää vuoteen 2013 mennessä aloitteen, jolla pyritään **parantamaan kolmannen pilarin eläketuotteiden laatua** naisille ja miehille **ja tiedotusta ja suojelua koskevia standardeja vapaaehtoisilla käytäntesäännöillä** ja mahdollisesti tällaisia tuotteita koskevilla EU:n sertifiointijärjestelmillä, jotka pohjautuvat tarpeen mukaan vuodeksi 2012 suunniteltuihin toimenpiteisiin, joilla parannetaan kuluttajatiedotusta vähittäismarkkinoille tarkoitetuista paketoituista sijoitus-tuotteista.
  - ▶ **Toteutunut osittain**, hankkeesta järjestettiin julkinen kuuleminen, jonka vastaukset julkaistiin maaliskuussa 2014. Kuulemisen lopputulokset otetaan huomioon lisäeläkemarkkinoiden jatkokehittelyssä.
14. Toimien yhteistyössä sidosryhmien, kuten työmarkkinaosapuolten, eläkesektorin ja neuvoo-antavien elinten kuten eläkefoorumin sekä naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevän neuvoo-antavan komitean, kanssa komissio laatii **ammattillisia lisäeläkejärjestelmiä** (toinen pilari) **koskevat käytäntesäännöt**, joissa käsitellään esimerkiksi työntekijän parempaa eläketurvaa, maksatusvaihetta, riskinjakoa ja -hallintaa, kustannustehokkuutta sekä järjestelmien iskunkestävyyttä.
  - ▶ **Toteutunut**, raportti valmistunut lokakuussa 2014.
15. Komissio ryhtyy vuonna 2012 käsittelemään jälleen tiiviissä yhteistyössä neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa **lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantavaa direktiiviä**, jossa asetetaan täydentävien eläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä koskevat vähimmäisvaatimukset. Komissio pyrkii edistämään eläkkeiden siirrettävyyttä valtioiden rajojen yli kaikissa ammateissa ja jatkaa myös käynnissä olevia toimia, jotka liittyvät **tutkijoille tarkoitettuun yhteiseurooppalaiseen eläkerahastoon**.
  - ▶ **Aloitettu ja käynnissä**. Lisäeläkeoikeuksia koskeva direktiivi säädettiin 2014. Liikkuville tutkijoille tarkoitettu RESAVER-eläkerahasto aloitti toimintansa osassa EU-maita vuonna 2015.

16. Komissio arvioi vuonna 2012, olisiko sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 soveltamisalaa laajennettava tiettyjen ammatillisten lisäeläkejärjestelmien osalta.

▶ Aloitteen osalta **ei ole** tapahtunut edistystä.

17. Komissio **edistää eläketietopalvelujen kehittämistä**, jotta ihmisten olisi helpompi pysyä selvillä eri työpaikoissa hankituista eläkeoikeuksista. Se pohtii ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiiviuudistuksen ja eläkkeiden siirrettävyyttä koskevan direktiiviehdotuksen puitteissa sitä, miten eläkkeiden ”jäljittämiseen” vaadittavien tietojen tarjoaminen voidaan varmistaa, ja tukee valtioiden rajat ylittävää eläketietopalvelua koskevaa pilottihanketta.

▶ **Hanke aloitettu** ja edelleen **käynnissä**. TTYPE-projekti (track and trace your pension) siirtyi toiseen vaiheeseen. ETK osallistui projektin ensimmäiseen vaiheeseen.

18. Komissio tutkii, muodostavatko verosäännöt, jotka koskevat i) ammatillisen lisäeläkepääoman ja henkivakuutuspääoman siirtämistä toiseen valtioon, ii) muualle EU:hun sijoittautuneille vakuutusentaroajille maksettua henkivakuutusmaksuja ja iii) eläke- ja henkivakuutusten tarjoajien valtioiden rajat ylittäviä sijoitustuottoja, mukaan luettuna tulot kiinteistöistä ja pääomasta, syrjiviä **veroesteitä valtioiden rajat ylittävälle liikkuvuudelle ja valtioiden rajat ylittävälle investoinneille**. Se käynnistää tarpeen mukaan rikkomusmenettelyjä. Komissio myös pohtii jäsenvaltioiden kanssa, miten voitaisiin vähentää sen riskiä, että valtioiden rajat ylittäviä eläkkeitä verotetaan kahteen kertaan (tai ei veroteta lainkaan).

▶ **Osittain käynnissä**. EIOPA julkaisi vuonna 2015 julkiseen kuulemiseen perustuvan raportin joka käsitteli lisäeläkepääoman siirtämistä maasta toiseen.

19. Komissio **tutkii, onko tarvetta poistaa sopimuslainsäädäntöön liittyviä esteitä, jotka koskevat sellaisten henkivakuutustuotteiden suunnittelua ja markkinointia**, joilla on säästö-/sijoitusominaisuuksia; tarkoituksena on helpottaa tiettyjen yksityisten eläketuotteiden markkinointia valtioiden rajojen yli.

▶ **Käynnissä**, EIOPA selvittää yksilöllisen eurooppalaisen eläketuotteen (Pan-European Personal Pension Product) mahdollisuutta. Julkinen kuuleminen on käynnissä kesällä 2015.

### 3 Vahvistetaan eläkkeitä koskevia EU:n valvontavälineitä ja eri politiikanalojen välisiä synergiaetuja

Kun jäsenvaltiot ovat tulossa yhä riippuvaisemmiksi toisistaan, on tärkeää seurata tiiviissä yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean ja talouspoliittisen komitean kanssa, miten jäsenvaltiot edistyvät riittävien, kestävien ja turvattujen eläkkeiden saavuttamisessa, myös Eurooppa2020-strategian vertailuindikaattoreiden avulla. Eläkkeitä koskevassa vihreässä kirjassa esitettyä kokonaisvaltaista lähestymistapaa kehitetään ottamalla toimiin mukaan laaja joukko sidosryhmiä ja vahvistamalla eläkefoorumin asemaa.

20. Komissio julkaisee yhdessä talouspoliittisen komitean kanssa **vuoden 2012 ikääntymisraportin**, jossa arvioidaan väestön ikääntymisen vaikutuksia talouteen; se muodostaa pohjan julkisen talouden kestävyysperusteelliselle arvioinnille, joka on tarkoitus julkaista **komission vuoden 2012 kestävyysraportissa**. Komissio laatii vuonna 2012 yhdessä sosiaalisen suojelun komitean kanssa myös **eläkkeiden riittävyyttä koskevan raportin**, josta voi olla jäsenvaltioille apua niiden arvioimisessa – köyhydentorjuntafoorumin puitteissa – eläkejärjestelmiensä riittävyyttä naisten ja miesten osalta.

► **Toteutunut** vuonna 2012, uudet raportit ilmestyvät vuonna 2015.





## Eläketurvakeskuksen ajankohtaiskatsaukset vuonna 2015

- 01/2015 Kokonaiseläke 2015. Työeläke, kansaneläke ja verotus
- 02/2015 Onko työuraeläkkeitä muualla?
- 03/2015 Työeläkemenoennuste vuodelle 2015
- 04/2015 Työeläkeindikaattorit 2015
- 05/2015 Työeläkejärjestelmän kannalta keskeiset EU:n politiikka- ja lainsäädäntöhankkeet ja niiden valmistelu



**Eläketurvakeskus**  
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN